



جامعة دمشق

كلية الحقوق

قسم القانون العام

عقوبة النقل التأديبي

«دراسة مقارنة»

مرسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد الطالبة

بشرى محمد حمد

إشراف الأستاذ الدكتور

عمار التركاوي

الأستاذ في قسم القانون العام

دمشق 2024م

بسم الله الرحمن الرحيم

{قالوا سبحانك لا علم لنا إلا ما علّمتنا

إنك أنت العليم الحكيم}

سورة البقرة_الآية رقم 32

صدق الله العظيم

الإهداء

إلى من أرضعتني الحب والحنان..

إلى نبراس النصيح والإرشاد..

إلى القلب الناصع الأبيض..

"أمي أيقونتي"

إلى الغائب الحاضر قلباً وقالباً..

إلى من كانت روحه حولي دائماً..

إلى من كلل إحساسنا به كل جوارحنا..

"أبي"

إلى من شملوني بالعطف..

إلى من أمدوني بالعون..

إلى من حفّزوني للتقدم..

إلى رياض البراءة..

"أخوتي"

إلى من زرعوا التفاؤل فيني..

إلى قناديل الذكريات الجميلة..

إلى أقماري المحبّة..

"أصدقائي"

إلى من وقف بجانبني وساعدني في خطواتي..

وسنداً لا يعوض في كل تحدياتي..

وكان السراج المنير في أحلك ظلماتي..

إلى من تفضل بالإشراف مشكوراً على بحثي..

"الأستاذ عمار التركاوي"

إلى ملاذنا الآمن دوماً..

والذراع التي تُمد لنا عوناً..

إلى مشعل النور في كليتنا..

"عميد كلية الحقوق الدكتور سنان عمار"

إلى منابر العلم والتعليم..

وحاملي راية الدعم والتوجيه..

إلى أصحاب السعي الحثيث..

"السادة الدكاترة أعضاء اللجنة العلمية"

كلمة شكر وتقدير

يشرفني وقد وفقني الله سبحانه وتعالى في إنجاز هذه الرسالة أن أتقدم باسمي آيات الشكر والعرفان لأستاذي المشرف الدكتور عمار التركاوي الأستاذ في قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق الذي ساندني في رحلتي البحثية ولم يبخل عليّ بنصائحه القيّمة وتوجيهاته الشديدة والتي كان لها أكبر الأثر في خروج هذه الرسالة بصورتها النهائية.

كما أتقدم بجزيل الشكر والامتنان إلى أساتذتي أعضاء لجنة الحكم على الرسالة لما سيقدموه من ملاحظات بناءة ستغني الرسالة وتثريها:

الدكتور سعيد نحيلي الأستاذ في قسم القانون العام في كلية الحقوق بجامعة دمشق وعضو المحكمة الدستورية العليا، والقاضي المستشار الدكتور محمود صالح نائب رئيس مجلس الدولة، فلهما مني عظيم الشكر والتقدير وجزاها الله عني خير الجزاء.

ولا يفوتني في هذا المقام أن أتوجه بالشكر الجزيل لعمادة كلية الحقوق ولجميع السادة أعضاء الهيئة التدريسية في قسم القانون العام لما يبذلونه من جهود مخلصة تسهم في تكوين البناء القانوني لطلاب قسم القانون العام فلهم مني جميعاً كل الشكر والعرفان.

وختاماً، أتوجه بالشكر الجزيل لعائلتي التي شجعتني ووقفت إلى جانبي ومنحتني القوة والعزيمة والإصرار على النجاح والتفوق وتحقيق كل الآمال.

الباحثة

بشرى حمد

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات	هـ
الملخص	ي
المقدمة	1
مسوغات البحث:	3
إشكالية الدراسة:	5
تساؤلات الدراسة:	5
أهداف الدراسة:	5
أهمية الدراسة:	6
فرضيات الدراسة:	6
منهج الدراسة:	7
الدراسات السابقة:	7
تقسيم الدراسة:	10
الفصل الأول الإطار النظري لعقوبة النقل التأديبي	11
تمهيد وتقسيم:	12
المبحث الأول ماهية عقوبة النقل التأديبي	14
المطلب الأول تعريف عقوبة النقل التأديبي	15

- الفرع الأول التعريف التشريعي لعقوبة النقل التأديبي 15
- الفرع الثاني التعريف الفقهي والقضائي لعقوبة النقل التأديبي 18
- أولاً: التعريف الفقهي لعقوبة النقل التأديبي 18
- ثانياً: التعريف القضائي لعقوبة النقل التأديبي 20
- المطلب الثاني مضمون عقوبة النقل التأديبي 23
- الفرع الأول النقل التأديبي كنقل نوعي أو مكاني 24
- الفرع الثاني النقل التأديبي كتخفيض في الدرجة 26
- المبحث الثاني تمييز عقوبة النقل التأديبي عما يتشابه معها 32
- المطلب الأول تمييز النقل التأديبي عن النقل الإداري والرضائي 34
- الفرع الأول أوجه الاختلاف بين النقل التأديبي والنقل الرضائي والإداري 35
- أولاً: الاختلاف بين النقل التأديبي والنقل الرضائي 35
- ثانياً: الاختلاف بين النقل التأديبي والنقل الإداري 36
- الفرع الثاني الضوابط التشريعية في إجراءات النقل الإداري 45
- أولاً: الضوابط التشريعية في القانون المصري 45
- ثانياً: الضوابط التشريعية في القانون السوري 47
- ثالثاً: الضوابط التشريعية في القانون الفرنسي 50
- المطلب الثاني تمييز النقل الإداري عن النقل التأديبي المقنن 52
- الفرع الأول دوافع الإدارة في اللجوء إلى عقوبة النقل المقنن 53
- أولاً: عدم اختصاص الإدارة بإيقاع عقوبة النقل التأديبي 53

- ثانياً: التخلص من الضمانات والإجراءات التأديبية 54
- ثالثاً: سهولة الإجراء وفاعلية أثره. 55
- رابعاً: صعوبة اثبات النقل التأديبي المُقنَّع 56
- الفرع الثاني المعايير القضائية في تمييز النقل الإداري عن النقل التأديبي 57
- أولاً: معايير مجلس الدولة الفرنسي 57
- ثانياً: معايير مجلس الدولة المصري 61
- ثالثاً: معيار مجلس الدولة السوري 65
- الفصل الثاني الإطار التطبيقي لعقوبة النقل التأديبي 68**
- تمهيد وتقسيم: 69
- المبحث الأول السلطة المختصة بتوقيع عقوبة النقل التأديبي 71
- المطلب الأول السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في الدولة 73
- الفرع الأول السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في سورية 73
- أولاً: تشكيل المحكمة المسلكية (التأديبية) 74
- ثانياً: إجراءات الإحالة والمحاكمة 76
- الفرع الثاني السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في فرنسا ومصر 81
- أولاً: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في فرنسا 81
- ثانياً: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في مصر 84
- المطلب الثاني السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على أعضاء الهيئة التدريسية 87

- الفرع الأول السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على أعضاء الهيئة التدريسية في سورية 89
- أولاً: تشكيل مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية 93
- ثانياً: إجراءات الإحالة والمحاكمة 94
- الفرع الثاني السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على أعضاء الهيئة التدريسية في فرنسا 98
- المبحث الثاني ضمانات الموظفين وأعضاء الهيئة التدريسية إزاء عقوبة النقل التأديبي 104
- المطلب الأول ضمانات الإحاطة بالملف التأديبي قبل فرض عقوبة النقل التأديبي 105
- الفرع الأول إعلام الموظف بالوقائع المنسوبة إليه 105
- الفرع الثاني الاطلاع على الملف التأديبي 112
- المطلب الثاني الرقابة القضائية على قرارات فرض عقوبة النقل التأديبي 119
- الفرع الأول الرقابة القضائية على قرارات فرض عقوبة النقل التأديبي بالنسبة للعاملين في الدولة 119
- أولاً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي للموظف العام في فرنسا 119
- ثانياً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي للموظف العام في مصر 121
- ثالثاً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي للموظف العام في سورية 124
- الفرع الثاني الرقابة القضائية على قرارات فرض عقوبة النقل التأديبي بالنسبة لأعضاء الهيئة التدريسية 138
- أولاً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي لأعضاء الهيئة التدريسية في فرنسا 138
- ثانياً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي لأعضاء الهيئة التدريسية في سورية 141

الخاتمة 147

النتائج: 147

التوصيات: 149

قائمة المراجع 152

أولاً: المؤلفات العامة والمتخصصة 152

ثانياً: رسائل الماجستير والدكتوراه: 155

ثالثاً: البحوث والمقالات 156

رابعاً: الأحكام والاجتهادات القضائية 157

خامساً: المواقع الالكترونية 157

سادساً: القوانين 159

سابعاً: المراجع باللغة الفرنسية 160

ABSTRACT I.

الملخص

تناولنا من خلال هذه الدراسة عقوبة النقل التأديبي دراسة مقارنة في كل من التشريع السوري والمصري والفرنسي، من خلال اتباع التقسيم الثنائي، وتناولنا في الفصل الأول من هذه الدراسة الإطار النظري لعقوبة النقل التأديبي، من خلال الوقوف على ماهية عقوبة النقل التأديبي وتعريفها تشريعاً وفقهاً وقضاءً، كما تناولنا مضمون عقوبة النقل التأديبي بحسبانها قد تأخذ ثلاثة أشكال باختلاف الأنظمة القانونية كأن تكون عقوبة نقل مكاني أو نوعي أو تخفيض في الدرجة، فضلاً عن تمييز عقوبة النقل التأديبي عما يتشابه معها لا سيما النقل الإداري والرضائي والنقل المقنّع، وذلك بعد الوقوف على المعايير القضائية لتمييز النقل المقنّع عن النقل التأديبي في كل من سورية ومصر وفرنسا، وبيان الأسباب التي تدفع الإدارة إلى اللجوء لمثل هذا الإجراء.

أما في الفصل الثاني فقد تناولنا الإطار التطبيقي لعقوبة النقل التأديبي، من خلال تحديد الجهات المختصة بتوقيع عقوبة النقل التأديبي سواء على مستوى العاملين في الدولة أم على مستوى أعضاء الهيئة التدريسية، وتناولنا أهم الضمانات التي يجب أن يتمتع بها الموظف العام وعضو الهيئة التدريسية قبل فرض عقوبة النقل التأديبي بحقه لا سيما تلك الضمانات المتمثلة بإحاطته بالملف التأديبي كإعلامه بالوقائع المنسوبة إليه قبل حضور جلسة التحقيق وحق الاطلاع على الملف التأديبي بشكل كامل بعد انتهاء التحقيق، كما تناولنا الرقابة القضائية على قرارات فرض عقوبة النقل التأديبي بالنسبة للعاملين في الدولة وأعضاء الهيئة التدريسية، وبيان الجهة المختصة بالنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات النقل التأديبي الصادرة من المحاكم المسلكية بخصوص الموظفين وقرارات النقل الصادرة عن مجالس تأديب الجامعة بخصوص أعضاء الهيئة التدريسية.

واختتمنا هذه الرسالة بمجموعة من النتائج والتوصيات، وكان من أهمها ضرورة تقييد فرض عقوبة النقل التأديبي بحق الموظف العام بضوابط أكثر صرامة كإدانته بجرم جزائي بموجب حكم قضائي، وذلك في ظل عدم وجود معايير واضحة تحكم فرض هذه العقوبة من قبل المحاكم المسلكية

ك

والمحكمة الإدارية العليا، وضرورة إعادة النظر بعقوبة النقل التأديبي لأعضاء الهيئة التدريسية من خلال إلغائها أسوة بالمشرع المصري.

كلمات مفتاحية: عقوبة تأديبية، نقل تأديبي، موظف عام، عضو هيئة تدريسية، نقل مكاني، نقل نوعي، خفض الدرجة.

المقدمة

تتولى الدول التي تأخذ بنظام الوظيفة العامة المغلقة تنظيم علاقة الموظف العام بإدارته من خلال تشريع يتضمن في أحكامه جميع المسائل القانونية ذات الصلة بالموظف العام والوظيفة العامة، سواء تعلق الأمر بشروط التعيين أو بأساليب إشغال الوظيفة العامة مروراً بتحديد أوضاع الموظفين وتحديد واجباتهم الوظيفية وحقوقهم ومساءلتهم تأديبياً عن المخالفات التي يرتكبونها بسبب ممارستهم وظائفهم وانتهاءً بإنهاء الرابطة الوظيفية.

ولما كانت الدولة (ممثلة بجميع جهاتها العامة) هي المسؤول الأول والأخير عن إحداث وترتيب مرافقها العامة، ولما كان العنصر البشري هو المحرك الرئيس في الوظائف العامة التي يُعدّ إحداثها نتيجة مباشرة لإحداث المرافق العامة، فإنها (أي الدولة) والحال كذلك تسعى لاستقطاب أفضل العناصر البشرية تمهيداً لتعيينها في الوظائف المحدثة، والدولة بهذه المنزلة تمتلك من الوسائل القانونية ما يكفي لتمكينها من أعمال مبدأ الجدارة والاستحقاق في التعيين.

والمعروف أن الدولة كشخص اعتباري مركزي تسعى دوماً من خلال موظفيها إلى إشباع الحاجات العامة للأفراد كما تسعى إلى تحقيق النظام العام بجميع عناصره.

بيد أن تحقيق هذا الهدف المنوط بالدولة إنما يعد أمراً مشروطاً بوجود موظفين أكفاء يتمتعون بأخلاقيات الوظيفة العامة ومؤهلون لتحمل الواجبات والمسؤوليات الوظيفية المنصوص عنها في القوانين واللوائح.

لذا فمن المنطقي أن يؤخذ في الحسبان لدى تنظيم علاقة إدارات الدولة بموظفيها امتلاك الدولة الحق في تأديب موظفيها في حال ارتكاب أي منهم مخالفات مسلكية أو انحرافات إدارية ذلك أن ارتكاب هذه المخالفات والانحرافات سينعكس سلباً على سير المرفق العام، كما أنه قد يؤدي إلى التسبب بأخطاء مرفقية سواءً على صورة سوء خدمة المرفق أو بطئها أو عدم تأديتها لوظيفتها، الأمر الذي سيؤدي إلى قيام ركن السبب في تحمل الدولة مسؤوليتها الإدارية والمدنية عن أخطاء موظفيها.

بيد أن تأديب الموظف العام ينبغي أن يكون منظماً في التشريع ومن بعده في اللوائح بصورة مسبقة وأن يخضع إلى رقابة القضاء للتأكد من التزام السلطة التأديبية بالتشريعات والأنظمة النافذة.

وعليه، وانطلاقاً مما سبق فقد تم تنظيم المساءلة المسلكية في تشريعات الوظيفة العامة في سورية وخاصة في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 50 لعام 2004، وفي باقي تشريعات الوظيفة العامة الخاصة ببعض الكوادر الوظيفية لا سيما قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006 وتعديلاته ولائحته التنفيذية وقانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 وقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وقانون الجهاز المركزي للرقابة المالية.

والحال ذاته في قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 ولائحته التنفيذية وفي قانون تنظيم الجامعات رقم 52 لعام 2014، وغيرها من التشريعات الوظيفية الخاصة بالكوادر الوظيفية الخاصة.

ومن خلال إطلاعنا وتتبعنا للأحكام القانونية الخاصة بالتأديب في تلك التشريعات، وجدنا أن المشرع في كلا الدولتين قد حصر العقوبات المسلكية التي تفرض على الموظف العام، وميز بين نوعين من العقوبات: الخفيفة منها والشديدة.

والملفت أن المشرع السوري قد نص صراحة في البند الأول من الفقرة ب/ من المادة 68 من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004 على عقوبة النقل التأديبي وعرفها بأنها: "نقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته مع احتفاظه بأجره"، وصنفها من بين العقوبات الشديدة، في حين عدد المشرع المصري في المادة 61 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لعام 2016 الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف ومن بينها "الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة"، وكذلك أيضاً "الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية".

حيث يتبين من النصوص المعروضة أعلاه أن المشرع السوري استخدم مصطلح النقل التأديبي للدلالة على خفض العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته، خلافاً لرؤية المشرع المصري الذي استغنى عن مصطلح النقل التأديبي، وما ينبغي التوقف عنده في هذا السياق أن المشرع في كلا البلدين لم يأت بتفصيلات قانونية حول أسباب وقواعد فرض عقوبة النقل التأديبي.

وبالانتقال إلى أحكام قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006 وتعديلاته، نجد أن المشرع قد خص أعضاء الهيئة التدريسية بنظام تأديبي خاص وحدد العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء الهيئة التدريسية من قبل مجلس التأديب في الفقرة أ/ من المادة 108، ومن بينها "عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة"، ويتم النقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

ولم يقسم المشرع هنا العقوبات التأديبية إلى خفيفة وأخرى شديدة، بل وزع صلاحيات فرضها على مجلس التأديب ورئيس الجامعة، وجعل فرض عقوبة النقل التأديبي حصراً عن طريق مجلس التأديب.

وفي المقابل عدد قانون تنظيم الجامعات المصري الصادر رقم 49 لسنة 1972 وتعديلاته، في المادة 110 العقوبات التأديبية التي يجوز إيقاعها على عضو الهيئة التدريسية وليس من بينها عقوبة النقل التأديبي، الأمر الذي يعني وجود اختلاف في السياسة العقابية التأديبية بين التشريعين السوري والمصري.

وهنا تتساءل الباحثة حول مدى رشاد السياسة التشريعية للمشرع السوري في قانون تنظيم الجامعات أو في باقي التشريعات الوظيفية الخاصة وأسباب إصراره على عقوبة النقل التأديبي، ومدى اختلافها عن عقوبة خفض إلى درجة وظيفية أخرى المطبقة في مصر.

مسوغات البحث:

انطلاقاً من التساؤلات العديدة التي تثيرها عقوبة النقل التأديبي وانطلاقاً من آثارها السلبية على الوظيفة العامة التي سيتولاها الموظف المنقول تأديبياً، وانطلاقاً من آثارها النفسية على الموظف ذاته،

بافتراضها عقوبة تأديبية، أليس من الأفضل أن يصار إلى استبدالها بعقوبة تأديبية أخرى يتم اختيارها استناداً إلى المبدأ القائل: بأن العقاب يجب أن يكون من جنس العمل؟ هذا إذا ما عرفنا أن المشرع لم يحدد صراحةً أسباب النقل التأديبي؟ فهل السبب هو كثرة الغيابات أو محدودية الانتاجية أو ضعف كفاءة الأداء؟ هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى سيشعر الموظف المنقول تأديبياً بالدونية وخيبة الأمل والإحباط وبالتالي من غير المنطقي أن نتوقع من هذا الموظف أن يقدم أي تطور في أدائه، الأمر الذي سينعكس سلباً على الصالح العام.

فهل عقوبة الحسم من الأجر أو تأخير الترفيع أو حجب أكثر رشداً من تلك العقوبة؟ بدلاً من التخلص منه ولفظه إلى جهة أخرى (وخاصة فيما يتعلق بأعضاء الهيئة التدريسية).

هذه التساؤلات والاستفسارات التي تطرحها عقوبة النقل التأديبي كانت الدافع الرئيس لاختيار هذا الموضوع لرسالتي في الماجستير، حيث ستقوم الباحثة بالتركيز على جميع الجوانب القانونية والإدارية المتعلقة بعقوبة النقل التأديبي، ولا سيما أنها لاحظت من خلال تحليلها وتنفيذها لأحكام القضاء المسلكي، ومجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية المتعلقة بفرض هذه العقوبة أن هذه الجهات تستند (وخاصة مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية) إلى أسباب لا تختلف بجوهرها عن أسباب عقوبة الطرد أو تأخير الترفيع أو حجب، الأمر الذي يعني أن اختيار هذه العقوبة يعود إلى تقدير القضاء المسلكي (أو مجالس التأديب)، من دون محاولة تطوير سياسة قضائية واضحة في هذا الشأن زد على ذلك، فإذا كان لهذه العقوبة مبرر عندما تفرض على أعضاء الهيئة التعليمية الخاضعين إلى قانون تنظيم الجامعات، حيث ينجم عن تطبيقها خسارة المعاقب مركزه القانوني كعضو هيئة تدريسية وخضوعه من ثم إلى أحكام التشريع الوظيفي العام، فإن أثرها يبقى محدوداً عندما تفرض على العاملين في الدولة، الأمر الذي دفع الفقه إلى التشكيك بمدى جدوى هذه العقوبة، والذهاب بالرأي إلى استبدالها بعقوبة أخرى قد تكون أكثر فعالية في تحقيق أهداف الوظيفة العامة.

إشكالية الدراسة:

تتبلور الإشكالية الرئيسة لهذه الدراسة في السؤال الآتي:

ما مدى جدوى عقوبة النقل التأديبي وما مدى رشد وفعالية الأسباب الموجبة التي دفعت المشرع إلى إقرارها في تشريعات الوظيفة العامة؟ وهل تكاملت عناصر التنظيم القانوني لهذه العقوبة بصورة سليمة في الدول التي اعتمد فيها (ومنها سورية)؟

تساؤلات الدراسة:

يتفرع عن السؤال الرئيس لهذه الدراسة التساؤلات الآتية:

- 1- ما جوهر عقوبة النقل التأديبي كجزاء تأديبي وما هي معايير التمييز بينها وبين جزاء خفض الدرجة الوظيفية المطبق في مصر أو جزاء النقل التلقائي المطبق في فرنسا؟ وما هي معايير تمييز النقل التأديبي كجزاء تأديبي منصوص عنه في التشريع عن الجزاء التأديبي المقنن الذي توقعه الإدارة بحق الموظف العام بداعي تحقيق المصلحة العامة؟
- 2- ما هي الأسباب الواقعية أو القانونية التي تقف وراء فرض عقوبة النقل التأديبي؟ وهل حدّد المشرع هذه الأسباب صراحةً أم تركها لتقدير السلطة الإدارية؟
- 3- ما هي الضمانات القانونية والقضائية لحماية الموظف المنقول تأديبياً من التعسف والانتقام؟
- 4- ما السياسة القضائية التي يسلكها مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية الخاضعين إلى أحكام القانون رقم 6 لعام 2006 وتعديلاته فيما يختص بعقوبة النقل التأديبي؟

أهداف الدراسة:

تهدف هذه الدراسة إلى الإحاطة العلمية والعملية بعقوبة النقل التأديبي لجهة ماهيتها والكشف عن أسباب وحالات توقيعه سواء في القانون الأساسي للعاملين في الدولة أو في قانون تنظيم الجامعات

في سورية ومقارنتها مع ما يقابلها في قانون الخدمة المدنية أو في قانون تنظيم الجامعات المصري، وقوانين الوظيفة العامة في فرنسا.

ومن ثم سيتم التركيز على إجابة التساؤلات التي تطرحها إشكالية الدراسة بغية التوصل إلى نتائج ومقترحات علمية لعلها تفيد تطوير السياسة التأديبية المتبعة، مستأنسين بما هو قائم في النظام القانوني المصري والفرنسي.

أهمية الدراسة:

انطلاقاً من أهمية الدور المحوري الذي يؤديه الموظف العام في إدارة وتسيير المرافق العامة، وانطلاقاً من ضرورة الاهتمام بحقوق الموظف المالية والمعنوية، وخاصة أن الموظفين يشكلون قاعدة عريضة في تكوين المجتمع السوري، تهدف هذه الدراسة إلى التعمق في حيثيات عقوبة النقل التأديبي وتحليل الاجتهادات القضائية للمحاكم المسلكية ومجالس التأديب والمحكمة الإدارية العليا والتعرف على سياسة القضاء الإداري ودوره في حماية المركز القانوني للموظف العام وتحصينه إزاء العقوبات التعسفية.

وهناك سبب آخر يبرز أهمية هذه الدراسة يتجلى في أن ثمة دراسة تجري على مستوى الحكومة السورية هدفها مراجعة أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة ووضع مشروع المراتب الوظيفية، بحسبان أن القانون النافذ حالياً لم يأخذ بنظام المراتب الوظيفية، الأمر الذي يدعو المتتبع المختص إلى التشكيك بمدى جدوى عقوبة النقل التأديبي المنصوص عنها في التشريع الحالي.

فرضيات الدراسة:

تتطلق الباحثة من الفرضيات الآتية التي سنأتي على إثباتها من خلال صفحات رسالتها

وأهمها:

1- هناك التقاف من قبل الإدارة على عقوبة النقل التأديبي التي يجب فرضها أصولاً وفق إجراءات

وأصول قانونية بحكم قضائي من المحكمة المختصة، حيث تلجأ الكثير من الإدارات إلى نقل

الموظف بقرار إداري ليدخل تصرفها ضمن دائرة الجزاءات التأديبية المقنعة الأمر الذي يجعل تصرفها مشوباً بعيب إساءة السلطة ومخالفة القانون.

2- لا توجد أسباب واضحة وحاسمة في التشريعات واللوائح يتم الاستناد إليها لتوقيع هذه العقوبة، الأمر الذي يعني أن توقيعها يتم من دون الاستناد إلى معايير واضحة.

3- لا توجد معايير واضحة للتمييز بين عقوبة النقل التأديبي على أعضاء الهيئة التدريسية وعقوبة العزل والطرده.

4- تنطلق الباحثة من عدم جدوى عقوبة النقل التأديبي، وإمكانية استبدالها بعقوبة أخرى (مثل عقوبة حجب الترفيع) تطبيقاً لمبدأ "الجزاء من جنس العمل".

5- إن الآثار السلبية الناجمة عن فرض هذه العقوبة تفوق المنافع المرتقبة من فرضها، سواءً من زاوية رؤية الموظف المنقول أو من زاوية رؤية الإدارة المنقول إليها.

منهج الدراسة:

ستتبع الباحثة المنهج الوصفي لضرورة الوقوف على مفهوم "عقوبة النقل التأديبي" تشريعياً وفقهياً وقضائياً، بالإضافة للمنهج التحليلي والمقارن، وهذا يتطلب بالضرورة تحليل النصوص القانونية لقوانين الوظيفة العامة وقوانين الجامعات والأحكام القضائية ذات الشأن في كل من سورية ومصر وفرنسا.

الدراسات السابقة:

تختلف الدراسات السابقة من حيث أهدافها وحجمها، فهناك المقالات العلمية، وهناك رسائل الماجستير، وأطروحات الدكتوراه، إضافة إلى الكتب العامة والمتخصصة، ومن خلال البحث الأولي في المكتبة العربية، وجدت الباحثة العديد من الكتب العامة والتخصصية والرسائل والمقالات التي تتناول تأديب الموظف العام بعناوين مختلفة.

ومن الدراسات الحديثة نذكر الآتي:

1- الجزاءات التأديبية المقنّعة في نطاق الوظيفة، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه أعدها الطالب عامر محمد الابراهيم، تحت إشراف أ.د. عمار التركاوي في كلية الحقوق _جامعة دمشق، قسم القانون العام، 2021

وقد تناول الباحث فيها النظام القانوني للجزاءات التأديبية المقنّعة ومقارنتها مع الجزاءات الصريحة كما عالج مسألة الطبيعة القانونية للجزاءات المقنّعة وصورها وضمانات حماية العاملين إزاءها، ولم يتعرض الباحث إلى تفصيلات عقوبة النقل التأديبي بافتراضها إحدى العقوبات الشديدة الصريحة التي تفرضها المحاكم المسلكية أو مجالس التأديب.

2- الجوانب والإجراءات للمساءلة المسلكية، رسالة ماجستير أعدها الطالب أيمن اسمندر تحت إشراف الدكتور سعيد نحيلي، كلية الحقوق، جامعة دمشق، قسم القانون العام، 2021_2022.

وقد ركز الباحث في رسالته المذكورة على الأسس التنظيمية والدستورية لحق الدولة في فرض العقوبات المسلكية سواء في سورية أو في مصر، كما ركز على الضمانات والدفع التي ضمنتها التشريعات للموظف المُحال، وإجراءات الإحالة للقضاء في حال ارتكاب الموظف العام جرمًا جزائيًا، كما بين العلاقة بين المسؤولية الجزائية والمسؤولية المسلكية.

3- الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام، رسالة دكتوراه، دراسة مقارنة، أعدتها الطالبة بثية علي سليمان بإشراف الدكتورة جميلة الشرجي، كلية الحقوق، جامعة دمشق، قسم القانون العام، 2022_2023

وقد ركزت الباحثة على نظام التأديب القضائي أو شبه القضائي سواء في سورية أو في مصر، كما تعرضت الباحثة إلى النطاق الإجرائي للتأديب القضائي، ولم يكن هناك تركيز خاص على عقوبة النقل التأديبي، مما يشجع الباحثة على التعرض إلى عقوبة النقل التأديبي مضموناً وإجرائياً كي تشكل إضافة علمية تُضاف إلى موجودات المكتبة الحالية في المجال التأديبي.

4- إجراءات المساءلة التأديبية وضماناتها لأعضاء هيئة التدريس، للدكتور ثروت عبد العال، دار النهضة العربية للطبع والنشر والتوزيع لعام 1995، وهو من الكتب التخصصية التي ركزت على إجراءات مساءلة أعضاء الهيئة التدريسية دون التركيز على عقوبة أو أخرى.

5- الضمانات القانونية أمام المحكمة التأديبية، رسالة دكتوراه للطالب عماد صبري عطوة أحمد، كلية الحقوق جامعة القاهرة، 2008

وكغيرها من الدراسات السابقة لم تلق عقوبة النقل التأديبي الإحاطة العلمية الكافية، بل كان تركيز الباحث على وصف وتحليل الضمانات القانونية لحماية الموظف العام المحال إلى المحكمة المسلكية.

6- الرقابة القضائية على الجزاءات التأديبية، رسالة ماجستير أعدها الطالب إسلام إسماعيل أبو السعود في كلية الشريعة والقانون، الجامعة الإسلامية، غزة، 2016.

7- الجزاءات التأديبية المقنعة (دراسة مقارنة) رسالة دكتوراه أعدها السيد محمد النحاس محمد حسن في جامعة أسيوط _كلية الحقوق_ مصر_ 2008، وقد عالج فيها الباحث أحكام الجزاءات التأديبية الصريحة وقام بمقارنتها بالجزاءات المقنعة، وصحيح أن الباحث تعرض إلى موضوع النقل، لكنه تناوله كجزء مقنّع تفرضه الإدارة ويخفي إساءة استعمال السلطة، ولم يكن لدراسة النقل التأديبي كعقوبة تأديبية صراحةً نصيباً خاصاً من البحث والتقصي.

استناداً إلى ما تقدم، فإن الدراسات العلمية السابقة لم تتصدى إلى جوهر وفلسفة عقوبة لنقل التأديبي، كما بقيت الأسباب القانونية أو الواقعية لفرضها خارج اهتمامات الباحثين، الأمر الذي دفع الباحثة إلى التصدي إليها بهدف الإحاطة بحيثياتها التشريعية والقضائية.

تقسيم الدراسة:

سيتم اتباع التقسيم الثنائي (اللاتيني) في هذه الدراسة وفق الآتي:

الفصل الأول: الإطار النظري لعقوبة النقل التأديبي

المبحث الأول: ماهية عقوبة النقل التأديبي

المبحث الثاني: تمييز عقوبة النقل التأديبي عما يتشابه معها

الفصل الثاني: الإطار التطبيقي لعقوبة النقل التأديبي

المبحث الأول: السلطة المختصة بتوقيع عقوبة النقل التأديبي

المبحث الثاني: ضمانات الموظفين وأعضاء الهيئة التدريسية إزاء عقوبة النقل التأديبي

الفصل الأول

الإطار النظري لعقوبة النقل التأديبي

تمهيد وتقسيم:

يُعدّ مبدأ "سير المرافق العامة بانتظام وإطراد" من المبادئ المهمة، ولضمان تفعيل هذا المبدأ ووضع موضع التطبيق الفعلي، كان لابد للدولة من تولية المواطنين بعض السلطات التي تخولهم القيام على المرفق العام لتشغيلها، وتقديم خدمات المرفق بالشكل الأفضل، كون أولى مهام الدولة الحديثة إشباع الحاجات العامة للمجتمع.

ومن ذلك فإن تولية المواطنين الوظيفة العامة أصبح حاجة ملحة وضرورية لا يمكن للدولة الحديثة الاستغناء عنها، ذلك أن قيام الدولة واستمرارها لا يتمثل بتقديم الخدمات على المستوى الداخلي فقط، فشغل الوظيفة العامة من قبل الأشخاص الذين تخولهم الدولة ذلك، أصبح حاجة ملحة يفرضها التنظيم الإداري أولاً، وضمان قيام الدولة واستمرارها ثانياً.

وكما يرى الفقه فإن الجزاء التأديبي يشكل "إحدى الوسائل الإدارية الرادعة تطبقها الجهة المختصة بناءً على نص من القانون من أجل المحافظة على النظام داخل الجماعة الوظيفية والعقوبة الوظيفية لا تمس إلا المخالف في مصالح الوظيفة بمعنى أنها عقوبة شخصية يتعين تطبيقها على المخالف دون غيره من أفراد أسرته أو ورثته".¹

كما تنظم التشريعات الوظيفية الجزاءات التأديبية التي يمكن إيقاعها على الموظف المخالف، حيث تختلف هذه الجزاءات في شدتها، وذلك كي يتسنى للجهة التي تملك صلاحية إيقاع الجزاء التأديبي سواء أكانت الإدارة أم القضاء القدرة على اختيار الجزاء الذي يتناسب مع المخالفة المرتكبة، ومن هذه الجزاءات عقوبة النقل التأديبي.

حيث تُعدّ عقوبة النقل التأديبي من العقوبات الشديدة التي يمكن إيقاعها على الموظف المخالف، وقد ثار حول هذه العقوبة العديد من الإشكاليات، منها ما يتعلق بمضمون هذه العقوبة، إن كانت تُعدّ نقلاً مكانياً أم نقلاً نوعياً أم تخفيضاً في درجة الموظف، فضلاً عن تشابهها مع النقل الإداري

1 سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، د.ط، دار الفكر العربي، القاهرة، 1987 ص 283

أو التنظيمي الذي يدخل ضمن صلاحيات الإدارة في ضمان حسن سير العمل وتنظيم المرفق العام، واختلاطها مع النقل التأديبي المقنّع الذي قد تتخذه الإدارة بحجة الصالح العام وحسن سير العمل في حين أنها تضر في مكنونات قرارها بالنقل جزاءً تأديبياً.

وللوقوف على هذه الإشكاليات بشكل أكثر تفصيلاً، فإننا نتناول الفصل الأول من هذه الدراسة من خلال مبحثين وفقاً للآتي:

المبحث الأول: ماهية عقوبة النقل التأديبي

المبحث الثاني: تمييز عقوبة النقل التأديبي عما يتشابه معها

المبحث الأول

ماهية عقوبة النقل التأديبي

من أهم المبادئ التي تحكم القانون العقابي عموماً هو مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات "فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص"، هذا المبدأ لا يمكن إعماله بشكل كامل في النظام التأديبي لصعوبة حصر المخالفات التي من الممكن أن يرتكبها الموظف، لذلك يتم اقتصار مبدأ الشرعية في العقاب على جانب واحد فقط وهو "لا عقوبة إلا بنص"، فيذهب المشرع إلى تحديد العقوبات التي تملك سلطة التأديب إيقاعها بحق الموظف المخالف، ويترك لها سلطة تقديرية في تحديد العقوبة التي تناسب هذه المخالفة، لذلك فإن سلطة التأديب التقديرية مقيدة بمبدأ تناسب العقاب مع الخطأ.

ولذلك تتجه معظم التشريعات الإدارية في العالم، نحو عدم الأخذ "بمبدأ شرعية المخالفة" وإنما تقوم بتحديد العقوبات التي يمكن فرضها، ويترك لسلطة التأديب فرض العقوبة التي تتناسب مع المخالفة²، ومع ذلك نجد أن هناك بعض التشريعات الإدارية قد عملت على وضع قوائم تحدد من خلالها المخالفات الإدارية على سبيل الحصر، كما فعل المشرع الإيطالي والألماني³.

وتمثل عقوبة النقل التأديبي، إحدى الجزاءات التأديبية التي يُمكن أن تفرض على الموظف المرتكب للمخالفة التأديبية، وأمام الخلط الذي يمكن أن يفهم من هذه العقوبة كأن تكون عقوبة تتمثل في نقل مكاني أو نوعي للموظف المعاقب، أم إنها عقوبة تتمثل في نقل الموظف إلى درجة أدنى من وظيفته، تنور أهمية الوقوف على تعريف هذه العقوبة، ومضمونها، وهو ما نتناوله من خلال مطلبين وفقاً للآتي:

المطلب الأول: تعريف عقوبة النقل التأديبي

المطلب الثاني: مضمون عقوبة النقل التأديبي

² انظر: راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1996، الإسكندرية، ص. 310

³ انظر: أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 1996، ص. 58

المطلب الأول

تعريف عقوبة النقل التأديبي

كما هو معلوم فإن المشرع غالباً ما يتجنب تقديم تعريفات قانونية، ويترك هذه المهمة للفقهاء والقضاء، حيث أن تعرض المشرع للتعريفات أمر لا يناسبه اتقاء لما قد يقع في التشريع من نقص أو خلل جراء التغيرات التي يفرضها الواقع العملي، فكيف كان موقف التشريع من تعريف عقوبة النقل التأديبي، وكيف تصدى الفقهاء والقضاء لتعريف هذه العقوبة؟

للإجابة عن ذلك نتناول هذا المطلب من خلال الوقوف على تعريف عقوبة النقل التأديبي في التشريع والفقهاء والقضاء، وذلك من خلال فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: التعريف التشريعي لعقوبة النقل التأديبي

الفرع الأول: التعريف الفقهي والقضائي لعقوبة النقل التأديبي

الفرع الأول

التعريف التشريعي لعقوبة النقل التأديبي

نتناول التعريف التشريعي لعقوبة النقل التأديبي من خلال البحث في تشريعات الوظيفة العامة في كل من فرنسا ومصر وسورية وفق الآتي:

فعلى مستوى القانون الفرنسي فإن هناك أربعة قوانين رئيسة تحكم الوظيفة العامة في فرنسا

وهي:

- قانون الوظيفة العامة رقم 2294 لسنة 1946.
- قانون التوظيف الصادر بالأمر رقم 244 لسنة 1959.
- قانون التوظيف الفرنسي بشأن حقوق والتزامات الموظفين في فرنسا رقم 634 لسنة 1983
- النظام العام لموظفي الدولة والوحدات الإقليمية الصادر بالقانون رقم (84-16) لسنة 1984

وقد نص المشرع الفرنسي على عقوبة النقل التأديبي في قانون الوظيفة العامة رقم 2294 لسنة 1946 في المادة 61 منه والتي حددت العقوبات التأديبية والتي يمكن إيقاعها على الموظف العام نتيجة لإخلاله بواجباته الوظيفية، ومنها عقوبة النقل التأديبي، Le déplacement d'office ، الواردة في الفقرة الرابعة من المادة المذكورة،⁴ ومن دون الإشارة إلى تعريف هذه العقوبة.

كما وردت هذه العقوبة في قانون التوظيف الصادر بالأمر رقم 244 لسنة 1959 بالفقرة (6) من المادة 30، وأيضاً لم يأت على تعريف لهذه العقوبة.

أما بالنسبة للنظام العام لموظفي الدولة والوحدات الإقليمية الصادر بالقانون رقم (84-16) تاريخ 1984/1/11، فقد حدد المشرع الفرنسي في المادة 66⁵ منه على العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف العام، والذي يسري كما نصت المادة الثانية منه على الموظفين المعيّنين في وظائف دائمة، ويعملون كل وقت، ويشغلون درجة في السلم الإداري للإدارات المركزية للدولة، والإدارات الخارجية المستقلة، والمؤسسات العامة للدولة، والتي صنفت العقوبات التأديبية في أربع مجموعات مرتبة بحسب درجتها في الشدة، ومن دون إيراد تعريف أيضاً لعقوبة النقل التأديبي.

⁴ Article 61: Les sanctions disciplinaires sont:

- a) L'avertissement;
- b) Le blâme;
- c) La radiation du tableau d'avancement;
- d) Le déplacement d'office;
- e) L'abaissement d'échelon;
- f) La rétrogradation;
- g) La révocation sans suspension des droits à pension;
- h) La révocation avec suspension des droits à pension

⁵ المعدلة بموجب القانون رقم 828 لسنة 2019 تاريخ 2019/8/6، والأمر رقم 1574_2021 تاريخ 2021/11/24

أما على مستوى التشريع المصري، فقد نصت المادة 61 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 على الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف، ولا يوجد من بين هذه العقوبات ما يدل من حيث المبدأ على تبني المشرع المصري لعقوبة النقل التأديبي كما فعل المشرع الفرنسي، ونظيره السوري كما سنرى.

وعلى مستوى المشرع السوري، وخلافاً للتشريع الفرنسي فقد تصدى لتعريف عقوبة النقل التأديبي، حيث عرف عقوبة النقل التأديبي في قانون العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم 50 تاريخ 2004/12/16 بأنها:

"هي نقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته مع احتفاظه بأجره"⁶

والواضح من تعريف المشرع السوري لعقوبة النقل التأديبي، أنه اتخذ موقفاً واضحاً للاحقية مدى أثر النقل على تخفيض المرتب، من خلال الاحتفاظ بأجر الوظيفة التي كان فيها، فعقوبة النقل التأديبي بما تضمنه من نقله إلى وظيفة أدنى لا تتضمن أي انعكاس مالي⁷، وهذا ما يحسب للمشرع السوري، في ظل الخلاف الفقهي الذي ثار حول هذه المسألة، والذي نتج عن عدم الوضوح التشريعي المقارن لأثر خفض الدرجة على المرتب، والترجيح الفقهي والقضائي لخفض مرتب الموظف بحيث لا يتقاضى إلا ما يقابل الدرجة التي نقل إليها.⁸

أما على مستوى قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006، فقد أورد في المادة 108 منه على الجزاءات التأديبية التي يجوز إيقاعها على أعضاء الهيئة التدريسية من قبل مجلس التأديب، ومن بينها عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة،⁹ من دون ذكر تعريف لهذه العقوبة.

⁶ البند 1 من الفقرة ب من المادة 68 من قانون العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم 50 لسنة 2004

⁷ محمد يوسف الحسين ومهند نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية) منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق،

2012، ص. 65

⁸ انظر: محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، مصر، 1967، ص. 334

⁹ انظر: الفقرة 7 من المادة 108 من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006

الفرع الثاني

التعريف الفقهي والقضائي لعقوبة النقل التأديبي

بعد أن رأينا أن غالبية التشريعات _باستثناء المشرع السوري_ قد نأت بنفسها عن تعريف عقوبة النقل التأديبي، فإننا نتناول في هذا الفرع موقف الفقه والقضاء من تعريف هذه العقوبة.

أولاً: التعريف الفقهي لعقوبة النقل التأديبي

على الرغم من تعدد التعريفات الفقهية لمفهوم نقل الموظف العام، إلا أن هذه التعريفات لم تبين الفارق بين مفهوم النقل التأديبي للموظف العام أو النقل الإداري.

فذهب جانب من الفقه لتعريف نقل الموظف العام بأنه: "نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى، سواء أكان هذا النقل من نفس الكادر، أو كادر آخر، وسواء أكان النقل إلى وظيفة في نفس الدرجة أو إلى وظيفة درجتها مختلفة".¹⁰

وفي تعريف آخر: "هو التحاق الموظف بوظيفة أخرى في وحدة إدارية يعمل فيها، أو في وحدة إدارية غير التي يعمل فيها أصلاً".¹¹

فيتضح من هذين التعريفين أنهما جاءا شاملين، لمختلف صور نقل الموظف العام سواء كان في الحالات العادية أم في الحالات التأديبية.

وفي تعريف آخر: "هو أن تستبدل بالوظيفة المسندة إلى الموظف وظيفة خالية من نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى".¹²

¹⁰ محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1961، ص. 355.

¹¹ حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، ط. 1، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1986، ص. 63.

¹² راغب الحلو، القانون الإداري، مرجع سابق، ص. 269.

ويتضح من هذا التعريف أنه تعريف يمكن حصر نطاقه بالنقل الإداري للموظف العام، وبالحالات التي تستوجبها المصلحة العامة، من دون وجود عقوبة تأديبية بحق الموظف المنقول، كون النقل هو لوظيفة شاغرة.

وفي تعريفات أخرى عرف نقل الموظف بأنه: "تغيير موقع العامل، أي من مكان إلى آخر داخل ذات الجهة، أو النقل من جهة إلى أخرى" ¹³

وفي تعريف آخر من ذات المضمون هو: "إجراء نقل مكاني للموظف العام المعاقب تأديبياً من مكان إلى آخر." ¹⁴

ويتضح من التعريفين السابقين، أنهما قصرنا مفهوم النقل التأديبي على النقل المكاني، دون النقل النوعي، حيث يمكن أن يكون النقل التأديبي نوعياً أو مكانياً، أو أن يجمع النوعين المكاني والنوعي.

وهذا ما تداركه فقيه آخر حين عرف نقل الموظف العام بأنه: "نقل الموظف من وظيفته إلى وظيفة أخرى وهو ما يسمى بالنقل النوعي أو نقله مكانياً من مكان وظيفته الحالية إلى مكان آخر، وينطوي ذلك على تحميل الموظف لنفقات تغيير مكان إقامته ونفقات التنقل." ¹⁵

وبعد عرض هذه التعريفات، يمكن القول أن الفقه الإداري _وعلى حد اطلاعنا_ لم يقدم تعريفاً واضحاً لمفهوم "عقوبة النقل التأديبي"، ويمكن رد هذا الأمر لذات التبرير التي سنقدمها بخصوص عدم وجود تعريفات قضائية لعقوبة النقل التأديبي، حيث أن غالبية التشريعات الوظيفة العامة والخدمة المدنية

¹³ محمد ماهر أبو العينين، أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص. 322

¹⁴ مامين هدى وصديقي فتحية، الأحكام المتعلقة بنقل الموظف العام في ضوء التشريع الجزائري، رسالة ماجستير، الجامعة الإفريقية،

كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2022، ص. 62

¹⁵ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والانجليزي، دار

المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2010، ص. 270

المقارنة، لم تورد هذه العقوبة التأديبية، باصطلاح "عقوبة النقل" وإن كانت استخدمت تعابير أخرى "كتنزيل الدرجة" أو خفض الرتبة" _ كما سنرى في المطلب الثاني.

ثانياً: التعريف القضائي لعقوبة النقل التأديبي

على الرغم من تعريف المشرع السوري لعقوبة "النقل التأديبي" فقد ظهرت بعض الصعوبات من قبل الإدارات عند تنفيذ أحكام المحاكم المسلكية التي تقضي بعقوبة "النقل التأديبي"، وهذا ما دفع بعض الإدارات في الدولة إلى اللجوء إلى قسم الفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري لبيان الرأي حول كيفية تطبيق عقوبة النقل التأديبي.

حيث بينت اللجنة المختصة للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري المقصود من عقوبة النقل التأديبي بأنها: **نقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته ضمن ذات الفئة المعين بها** وليس نقله إلى وظيفة أخرى ضمن فئة أدنى أو نقله خارج الجهة العامة التي يعمل لديها أو خارج حدود المحافظة التي يعمل بها، ولو أن المشرع قصد ذلك لنص صراحةً على هذا الأمر، وبالتالي فإن مآل تطبيق عقوبة النقل التأديبي إنما يكون بنقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته في نفس الفئة المعين فيها وضمن ذات الجهة العامة التي يعمل لديها وبذات المحافظة.

حيث انتهت اللجنة المختصة بالفتوى والتشريع إلى توصيف عقوبة النقل التأديبي بأنها:

"نقل العامل من وظيفته إلى وظيفة أدنى ضمن نفس الفئة المعين فيها وضمن ذات الجهة التي يعمل لديها وبذات المحافظة مع احتفاظه بأجره كأن يكون العامل يشغل وظيفة رئيس شعبة وبسبب عقوبة النقل التأديبي ينقل إلى وظيفة معاون رئيس شعبة".¹⁶

أي إن العامل في هذه الحالة ينقل إلى وظيفة أدنى من الوظيفة التي يقوم بها في الجهة العامة صاحبة العلاقة، ولكن مع احتفاظه بأجره كاملاً، أي ليس لهذه العقوبة أي تأثير مالي.

¹⁶ الرأي رقم 30 لسنة 2016 في القضية رقم 63 لسنة 2016 (غير منشور)

وفي رأي آخر حول تساؤل المصرف التجاري السوري، إن كانت عقوبة النقل التأديبي

المفروضة بحق العاملة، تعني إبعادها عن أي عمل له علاقة بالمتعاملين بشكل نهائي أم لا؟

ليتضمن الرأي: "أن تطبيق عقوبة النقل التأديبي هي نقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته في نفس الفئة سواء كانت هذه الوظيفة لها علاقة بالمتعاملين مع الإدارة أم لا ولو أراد المشرع ما قصدته الإدارة باستقرارها لنصّ على ذلك صراحةً لأن المشرع لا ينقصه العوز في معرض البيان، وإذا كان من فرضت بحقه مثل هذه العقوبة قد عاد وأخل بواجباته الوظيفية فلا يوجد ما يغل الإدارة من ملاحظته جزائياً أو مسلكياً".¹⁷

وبالمقابل نجد أن القضاء الإداري في مصر _على حد اطلاقنا_ لم يتطرق لتعريف عقوبة "النقل التأديبي"، وهذا في تقديرنا يمكن رده إلى أن المشرع المصري لم يورد هذه العقوبة في أنظمة الخدمة المدنية المتعاقبة، وكونه استخدم اصطلاح عقوبة تخفيض درجة الموظف، مما لا يثير معه أي التباس من قبل الإدارة عند تنفيذ الأحكام القضائية التي تقضي بهذه العقوبة.¹⁸

ومع ذلك يمكن أن نجد تعريفات قضائية للنقل الإداري لا التأديبي، حيث عرفت المحكمة الإدارية العليا في مصر النقل الوظيفي بأنه: "افصاح الإدارة عن ارادتها بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني، هو إنهاء الولاية الوظيفية في الوظيفة المنقول منها، وإسناد اختصاصات الوظيفة في الجهة والوظيفة التي نقل إليها، ويقع ناجزاً أثر النقل بصور القرار القاضي به، وإبلاغه إلى صاحب الشأن".¹⁹

¹⁷ الرأي رقم 82 لسنة 2015 في الفضة رقم 109 لسنة 2015

¹⁸ انظر: الفقرات 5/ و 6/ من المادة 61 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016

¹⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 3990 لسنة 39 ق. جلسة 1996/11/9

أما على مستوى تعريف مجلس الدولة الفرنسي لعقوبة النقل التأديبي، فقد عرفها بأنها: "كل نقل ذو نتائج جسيمة على وضع الموظف مثل تغيير الإقامة مع تغيير المزايا الوظيفية".²⁰

²⁰ de Eliane Ayoub, La Fonction publique, La Mémoire du Droit, Librairie – Edition – Expertise, PARIS, 1975, p. 161

مشار إليه لدى: محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقننة، أطروحة دكتوراه، جامعة اسبوط، كلية الحقوق، 2008، ص.

المطلب الثاني

مضمون عقوبة النقل التأديبي

تقوم العقوبة التأديبية أساساً على عنصرين هما: الوقاية والردع، أما الوقاية فهي إقرار الجزاء التأديبي بموجب التشريعات التي تحكم النظام الوظيفي ومعرفته من قبل الموظف العام، والهدف منه توقيع الجزاء في حالة الإخلال بالنظام، وأما الردع فهو القيام بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف، حيث يختلف هذا الجزاء تبعاً لجسامة الخطأ المهني المرتكب من طرف الموظف العام. وإن كانت الوقاية والردع، هما أساس العقوبة التأديبية، إلا أن مفهوم الوقاية والردع يختلف من مشرع إلى آخر باختلاف الفلسفة التأديبية التي يتبناها، وهذا ما يتجلى واضحاً عند الوقوف على مفهوم عقوبة النقل التأديبي، فحيث ذهبت بعض التشريعات إلى اعتبار أن هذه العقوبة تتضمن نقلاً مكانياً أو نوعياً، ذهبت تشريعات أخرى إلى اعتبارها تتضمن تخفيضاً في درجة الموظف أو تنزيراً في درجته.

ولبيان ذلك بشكل أكثر تفصيلاً نتناول هذا المطلب من خلال فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: النقل التأديبي كنقل نوعي أو مكاني

الفرع الثاني: النقل التأديبي كتخفيض في الدرجة

الفرع الأول

النقل التأديبي كنقل نوعي أو مكاني

يقصد بالنقل النوعي للموظف العام نقله من وظيفة إلى وظيفة أخرى حيث تختلف عن الأولى في نوعها وفي طبيعة عملها، كنقل الموظف العام من وظيفة تخصصية أي فنية إلى وظيفة إدارية في نفس الدرجة، فيتضمن النقل وفق هذا المفهوم تغييراً للمهام والواجبات المنوطة بالموظف المنقول لأنه يلحق بوظيفة مغايرة لوظيفته السابقة للنقل.²¹

ويقصد بالنقل المكاني، نقل موظف من وظيفة إلى أخرى مماثلة لها نوعاً ودرجة في مكان آخر أو وزارة أخرى أو محافظة أخرى.²²

والنقل التأديبي في القانون الفرنسي، كما ورد في قانون التوظيف العام رقم 2294 لعام 1946 في الفقرة 4/ من المادة 61، وفي قانون التوظيف الصادر بالأمر رقم 244 لعام 1959 بالمادة (30) قد يكون نقلاً مكانياً أي نقل الموظف من مكان إلى آخر، مما ينتج عنه تغيير مجال العمل والإقامة وتحمل الموظف تكاليف مالية لتغطية مصاريف العمل، وقد يكون نقلاً نوعياً، أي نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى، بما يترتب عليه هذا النقل من تعديل في الاختصاص الوظيفي، بل وفي بعض الأحيان للتغيير الكامل للوظيفة ذاتها.²³

أما في التشريع السوري فقد ورد النقل التأديبي كنقل مكاني ونوعي في قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006، حيث أن المشرع السوري كان واضحاً بنص الفقرة 7/ من المادة 108 بقوله بأن تكون عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة، من دون الدلالة على نقل الموظف إلى وظيفة أدنى

²¹ محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقننة، مرجع سابق، ص. 156

²² حمدي القبيلات، الوجيز في القضاء الإداري، دار وائل للنشر، الأردن، 2011، ص. 152

²³ انظر: محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقننة، مرجع سابق، ص. 147

من وظيفته، فعضو الهيئة التدريسية عند تعرضه لهذه العقوبة فإنه ينقل خارج الجامعة إلى إحدى الوظائف العامة في الدولة.²⁴

ومن التشريعات التي تبنت النقل المكاني في عقوبة النقل التأديبي، نجد أن المشرع التونسي، قد نص في المادة 51²⁵ من القانون العام لأعوان الدولة والجماعات العمومية المحلية والمؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية رقم 112 لسنة 1083 على العقوبات التأديبية التي يمكن أن تسلط على الموظفين والتي منها "النقلة الجوبية مع تغيير الإقامة"، من دون الإشارة لعقوبة تخفيض الدرجة أو تنزيلها، ومن دون إيراد تعريف لهذه العقوبة.

ويتربط على هذه العقوبة نقل الموظف العام المعاقب من إدارة إلى أخرى ضمن نفس الوزارة مع شرط تغيير إقامته²⁶، وبالتالي فإن عقوبة النقل التأديبي في التشريع التونسي تعني عقوبة النقل المكاني.

في حين أن المشرع الجزائري ووفق المادة 163 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية الصادر بالأمر رقم 03-06 لسنة 2006 ، فقد أدرج عقوبة التنزيل من درجة إلى درجتين، والتنزيل إلى الرتبة السفلى مباشرة ، بالإضافة لعقوبة النقل الإجمالي، مما يدل على أن المشرع الجزائري يفرق بين المفهومين، فالنقل الإجمالي هو عقوبة تأديبية من الدرجة الثالثة تتخذها السلطة المختصة نتيجة خطأ تأديبي ارتكبه الموظف العام²⁷، والتي تعني إجراء نقل مكاني للموظف العام المعاقب تأديبياً من مكان إلى آخر.²⁸

²⁴ انظر : حكم المحكمة الإدارية العليا في سورية بالقرار رقم 4166، سجلات المحكمة لعام 2014، ج.2، ص. 615

²⁵ معدلة بالقانون عدد 83 لسنة 1997 المؤرخ في 1997/12/20

²⁶ عماد حيدر، التأديب في الوظيفة العمومية (الإجراءات والضمانات)، منشورات جامعة قرطاج، 2014، ص. 9

²⁷ نبيلة صديقي، "نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقننة والإجراء التنظيمي الداخلي"، مجلة القانون والمجتمع، جامعة أدرار، عدد

5، 2015، ص. 63

²⁸ مامين هدى وصديقي فتحية، الأحكام المتعلقة بنقل الموظف العام في ضوء التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص. 62

الفرع الثاني

النقل التأديبي كتخفيض في الدرجة

يفهم من "عقوبة النقل التأديبي" كما عرفها المشرع السوري في نظام العاملين الأساسي بأنها لا تعني النقل المكاني أو النوعي للموظف العام، بل هي وكما عرفت اللجنة المختصة للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري بأن المقصود من عقوبة النقل التأديبي بأنها: "نقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته ضمن ذات الفئة المعين بها وليس نقله إلى وظيفة أخرى ضمن فئة أدنى أو نقله خارج الجهة العامة التي يعمل لديها أو خارج حدود المحافظة التي يعمل بها".²⁹

وانطلاقاً من مفهوم "النقل التأديبي" الذي قصده المشرع السوري في قانون العاملين الأساسي وأكدته اللجنة المختصة بالفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري، يمكن الانطلاق في فهم مضمون هذه العقوبة في التشريعات المقارنة، حيث أنه ومن الواضح، بأن التشريعات المقارنة لم تسلك مسلك المشرع السوري في إطلاق اصطلاح "النقل التأديبي"، بل استخدمت اصطلاحات مختلفة تدل على ذات المعنى الذي أراده المشرع السوري من هذه العقوبة.

فعلى مستوى التشريع المصري، نصت المادة 61 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016 على الجزاءات التي يجوز توقيعها على الموظف ومن بينها عقوبة "الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة"³⁰، "والخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية".³¹

²⁹ الرأي رقم 30 لسنة 2016 في القضية رقم 63 لسنة 2016

³⁰ الفقرة 5 من المادة 61 من قانون الخدمة المدنية رقم 81 لسنة 2016

³¹ الفقرة 6 من المادة 61 من القانون أعلاه

وعلى مستوى التشريع الفرنسي، نجد أن النظام العام لموظفي الدولة والوحدات الإقليمية الصادر بالقانون رقم (84-16) تاريخ 11/1/1984، قد حدد في المادة 66³² منه على العقوبات التأديبية التي يمكن توقيعها على الموظف العام، والذي يسري كما نصت المادة الثانية منه على الموظفين المعيّنين في وظائف دائمة، ويعملون كل وقت، ويشغلون درجة في السلم الإداري للإدارات المركزية للدولة، والإدارات الخارجية المستقلة، والمؤسسات العامة للدولة. والتي صنفت العقوبات التأديبية في أربع مجموعات مدرجة بحسب شدتها، فجاء في المجموعة الثانية على عقوبة "تخفيض درجة الموظف إلى الدرجة التي تقل مباشرة عن الدرجة التي يشغلها الموظف".

"l'abaissement d'échelon à l'échelon immédiatement inférieur à celui détenu par l'agent"

وهذه العقوبة تضع الموظف في درجة أدنى من الدرجة التي كان يشغلها ويجعله يفقد إمكانية التقدم المكتسب. وبالتالي يؤدي إلى التخفيض المرتبط بالأجر. وقد تتسبب هذه العقوبة أيضاً في فقدان الموظف العام الاستفادة من التقدم الوظيفي. الدرجة عندما يكون ذلك خاضعاً للالتزام بالوصول إلى خطوة معينة.

كما نص في المجموعة الثالثة من ذات المادة على عقوبة "تخفيض رتبة الموظف إلى الرتبة التي تليها مباشرة وتخفيض درجته بنفس المستوى، وإذا تعذر ذلك تنزيل درجته درجة واحدة أدنى من الدرجة التي يشغلها حالياً".

"la rétrogradation au grade immédiatement inférieur et à l'échelon correspondant à un indice égal ou, à défaut, immédiatement inférieur à celui afférent à l'échelon détenu par l'agent".

³² المعدلة بموجب القانون رقم 828 لسنة 2019 تاريخ 6/8/2019، والأمر رقم 1574_2021 تاريخ 24/11/2021

وتخفيض الرتبة كما يعرف في معجم قانون العمل الفرنسي هو: "إجراء تأديبي يتكون، من إرجاع منصب الموظف في شبكة التصنيف الهرمي أو تخفيض مسؤولياته والراتب المقابل".³³

ولكي لا يُعدّ ذلك بمثابة عقوبة مالية غير قانونية، يجب أن يكون خفض الرتبة مصحوباً بتخفيض فعال في مسؤوليات أو وظائف التسلسل الهرمي للموظف.

وخفض الفئة يقصد به خفض فئة الموظف إلى أدنى من الفئة الوظيفية التي يشغلها وفقاً لسلم الوظائف، ويقتصر التخفيض في الدرجة على درجة واحدة مباشرة، ذلك لأنّ خفض لأكثر من درجة يُعدّ جزاءً بالغ القسوة، ويصدق القول، أن هذا الجزاء من أقسى الجزاءات لكونه يلحق ضرراً كبيراً بالمركز المالي والوظيفي للموظف.³⁴

كما نص المشرع الفرنسي على عقوبة تخفيض الدرجة بالنسبة للأساتذة الباحثين وأعضاء هيئة التدريس بالتعليم العالي، فبموجب أحكام المادة 8-952 L. من مجلة التعليم الصادرة بتاريخ 2000/1/22، فإن العقوبات التأديبية التي يمكن تطبيقها على الأساتذة الباحثين وأعضاء هيئة التدريس بالتعليم العالي هي:

1- التوبيخ.

2- تأخير التقدم في الدرجة لمدة أقصاها سنتان.

3- تخفيض في الدرجة.

كما تضمن القانون المتعلق بتأديب أعضاء الهيئة التدريسية لعام 1980 المعدل بقانون 1996/7/10 على مجموعة عقوبات يختص الوزير بإيقاعها، ومنها عقوبة النقل إلى وظيفة أدنى وذلك بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للتعليم الوطني.³⁵ كما أن الوزير يملك اتخاذ إجراءات تحمل طابع

³³Définition de rétrogradation, <https://www.editions-tissot.fr/guide/definition/retrogradation>

³⁴ نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007، ص 483

³⁵ انظر: بثينة علي سليمان، الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية

عقابي، ومنها النقل التلقائي لوظيفة مساوية بعد سماع أقول الموظف المخالف وبناءً على موافقة
جماعية من المجلس الأعلى للتعليم.³⁶

وبالإطلاع على التوجه العام في التشريعات الوظيفية والخدمة المدنية في القوانين العربية، لبيان
موقفها من مضمون عقوبة "النقل التأديبي"، فالواضح أن غالبية التشريعات العربية سلكت مسلك التشريع
المصري، بعدم استخدام اصطلاح عقوبة "النقل التأديبي" بل استخدمت اصطلاحات مختلفة للدلالة
عليه.³⁷

³⁶ انظر: محسن غالب عبدالله محسن، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس،

1997، ص. 227

³⁷ ففي العراق، استخدم المشرع العراقي وفق المادة 8 من القانون الخاص بانضباط موظفي الدولة رقم (14) لسنة 1991، اصطلاح
عقوبة "تنزيل الدرجة"، وقد عرفها المشرع العراقي بأنها "وضع الموظف في الدرجة التي تلي درجته مباشرة".

- وفي لبنان استخدم المشرع اللبناني في نظام الموظفين العموميين اللبناني وفي المادة (55) منه التي حددت العقوبات التأديبية
التي تفرض على الموظف المخالف، اصطلاح "إنزال درجة أو أكثر ضمن الرتبة نفسها"، وإن اتخذ هذه العقوبة بحق الموظف
يؤدي إلى خفض راتبه، لأن لكل درجة راتب يحددها القانون، والتخفيض سوف يصاحب الموظف طيلة عمله الوظيفي، ومن ثم
سوف يصيبه ضرر سواء أكان مالياً أم معنوياً. انظر: غسان علوان خضير، مفهوم العقوبة التأديبية، دراسة مقارنة، بيروت،
2017، ص 16، وموريس نخلة، الوسيط في شرح قانون الموظفين، الجزء الأول، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان،
2004، ص 27، كما استخدم اصطلاح: "إنزال رتبة"، وهذه العقوبة غير قابلة للتطبيق إلا بحق موظفي الرتبة الأولى من الفئة
الرابعة من موظفي الملاك الإداري العام، حيث نص على ذلك المادة في (3) من نظام الموظفين إذ جاء فيها: "تقسم الوظائف
الدائمة إلى فئات، والفئات إلى رتب، والرتب إلى درجات. انظر: المادة (3) نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر
بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 المعدل، وإن الفئة الرابعة هي فقط مكونة من رتبتين، أما الوظائف الباقية فهي
مؤلفة من رتبة واحدة ضمن الفئة. وقد أكد ذلك مجلس شورى الدولة اللبناني في إحدى قراراته على ذلك حيث جاء فيه: "لا يمكن
تفسير إنزال الرتبة في مجال التأديب بأنها تعني إنزال فئة. انظر: القرار رقم 1891، تاريخ 1965/12/23، المجموعة الإدارية
لسنة 1966.

- وفي قطر، استخدم المشرع القطري وفق نص المادة 89 من قانون إدارة الموارد البشرية رقم 15 لسنة 2016، اصطلاح "خفض
الدرجة والراتب إلى الدرجة والراتب الأدنى مباشرة"، وفي المغرب استخدم المشرع المغربي اصطلاح "الانحدار من الطبقة"،
و"المهقرة من الرتبة" وفق المادة 66 من قانون الوظيفة العامة في المغرب رقم 58-008 لسنة 1958، وفي الكويت استخدم

وبعد هذا العرض يمكن أن نهتدي إلى نتيجة مفادها بأن غالبية التشريعات لم تأت على تعريف عقوبة النقل التأديبي، باستثناء المشرع السوري، ومرد ذلك إلى أن المشرع السوري يقصد من عقوبة النقل التأديبي تخفيض أو تنزيل درجة الموظف محل العقوبة التأديبية، في حين أن غالبية التشريعات قد استخدمت اصطلاحات واضحة في مدلولها على فكرة هذه العقوبة، فلم تكن مضطرة على إيراد تعريف لهذه العقوبة، أما التشريعات التي أوردت اصطلاح عقوبة "النقل التأديبي"، فإن المقصود بهما هو النقل المكاني للموظف، وليس تخفيض درجته الوظيفية كما قصد المشرع السوري.

المشرع الكويتي وفق المادة 28 من قانون الخدمة المدنية رقم 15 لسنة 1979، اصطلاح "خفض الدرجة الى الدرجة الأدنى مباشرة ويحدد القرار الصادر بتوقيع العقوبة الاقدمية في هذه الدرجة ومرتب الموظف فيها".

- وفي سلطة عمان فقد حدد قانون الخدمة المدنية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120 لعام 2004 بالمادة 116 منه العقوبات التي يمكن إيقاعها على الموظف العام ومنها: "الخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه الراتب الذي وصل إليه في الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها"، و"الخفض إلى الوظيفة والدرجة الأدنى مباشرة مع استحقاقه الراتب الذي كان يتقاضاه قبل الترقية إلى الدرجة التي خفض منها وعلاوات وبدلات الدرجة التي خفض إليها".
- وفي القانون الاماراتي فقد نصت المادة 83 من المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية والمعدل بالرقم 17 لسنة 2016 العقوبات التأديبية ومنها: "تنزيل درجة الموظف درجة واحدة وكافة ما تمنحه الدرجة من ميزات"، والمقصود بتنزيل درجة الموظف أي الهبوط إلى درجة أدنى من تلك التي يشغلها في درجات السلك الإداري، والمقصود بالخفض هنا كما يرى الفقه هو خفض إلى الدرجة الأدنى مباشرة، لأن خفض لأكثر من درجة يعتبر جزاء بالغ القسوة. انظر: ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة) الإمارات، 1989، ص.

190. وغازي كرم، القانون الإداري، ط.2، الآفاق المشرقة، الأردن، 2013، ص. 144

- في حين نجد أن توجه المشرع الأردني لم يدرج على ما يدل على وجود عقوبة النقل أو خفض الدرجة ضمن العقوبات التأديبية التي يمكن أن ترد على الموظف العام، حيث اقتصر المادة 142 من نظام الخدمة المدنية رقم 9 لسنة 2020 على العقوبات التأديبية التالية: (التنبيه، الإنذار، الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر، حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة، حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات، حجب الزيادة السنوية لمدة خمس سنوات، الاستغناء عن الخدمة، العزل).

وأمام اختلاف مدلول عقوبة النقل التأديبي حتى في التشريعات التي استخدمت هذا الاصطلاح، كالمرشع السوري الذي عبر عنها في النظام الأساسي للعاملين في الدولة بأنها "نقل العامل إلى وظيفة أدنى من وظيفته"، إلا أنها عاد في قانون تنظيم الجامعات للدلالة على أن عقوبة النقل التأديبي هي عقوبة نقل مكاني ونوعي، بقوله "عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة"، وهو ذات الاتجاه الذي سلكه كل من المرشع التونسي والجزائري باستخدام اصطلاح "النقلة الوجوبية مع تغيير الإقامة" من قبل الأول، واصطلاح "النقل الإجباري" من قبل الثاني.

وبالتالي يمكن القول أن النقل المكاني هو الأقرب للدلالة على عقوبة النقل التأديبي في التشريعين التونسي والجزائري، في حين أنها قد يشمل دالتين في القانون السوري وهما النقل المكاني ونقل الموظف لدرجة أدنى من وظيفته، وأمام ذلك فإننا نحاول تقديم تعريف يكون جامع ومانع قدر الإمكان لعقوبة النقل التأديبي ويحتوي على مضمونها، ونعرفه بأنه:

"هو القرار التأديبي الصادر بحق الموظف العام من قبل الجهة المختصة بإصداره لارتكابه إحدى المخالفات التأديبية المستوجبة لهذه العقوبة، والتي تقضي إما بإبعاده عن مكان وظيفته المنقول منها، أو بنقله إلى وظيفة أدنى من وظيفته ضمن داخل الجهة العامة التي يعمل بها، دون وجود أي أثر مالي".

المبحث الثاني

تميز عقوبة النقل التأديبي عما يتشابه معها

أجازت العديد من التشريعات النقل كإجراء إداري للموظف العام لدواعي المصلحة العامة وأقرت النقل التأديبي كجزاء يوقع على الموظف الذي يرتكب خطأ مهنيًا.³⁸

"إلا أن النظام القانوني الذي يحكم كلتا الحالتين مختلف، فإذا كان إجراء النقل التلقائي وإجراء النقل التأديبي يؤديان إلى النتيجة نفسها ويرتبان آثراً قانونية متشابهة فإن الغاية تختلف بينهما، حيث إن النقل "كعقوبة تأديبية" تكون الغاية منه تأديب الموظف المخالف، في حين أن النقل كإجراء إداري يستهدف حسن سير العمل الإداري".³⁹

فالمشرع منح الإدارة سلطة تقديرية واسعة بإجراء النقل الإداري، ومن أجل أن يكون قرار النقل مشروعاً بذاته فإنه يجب أن تنصرف نية الإدارة وغايتها إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد، دون أن تكون غايتها في نقل الموظف مكانياً أو نوعياً ومنتزعة بأن المصلحة العامة تتطلب ذلك بينما يحمل قرار النقل في طياته عقوبة تأديبية مقنّعة ومبطّنة، ففي هذه الحالة إذا ما خالفت الإدارة هذه الغاية وانحرفت عن قاعدة تخصيص الأهداف التي رسمها لها المشرع في قرار النقل فإن قرارها يكون غير مشروع ويندرج تحت عنوان التعسف في استعمال السلطة وبالتالي ينهض دور القضاء الإداري في إلغاء القرار وإعادة الموظف إلى مكانه، نتيجة لعدم احترام الإدارة لمبدأ شرعية العقوبة وقيامها بإيقاع عقوبات على الموظفين دون أن يكون لها سند من القانون بابتداعها أساليب غير انضباطية (مقنّعة) في معاقبة الموظف مستغلة بذلك سلطتها التقديرية في مجال العمل

³⁸ عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة) منشورات زين الحقوقية، 2009، ص. 36

³⁹ مريم محمد المازمي وسيمون بدران، "نقل الموظف العام بين المصلحة العامة والجزاء التأديبي"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم

الإداري من أجل الإضرار بالموظف أو الانتقام منه أو التكيل به لأسباب ليس لها علاقة بالصالح العام.

وبالتالي فإن أكثر ما يتشابه مع النقل التأديبي هو النقل الإداري والنقل المقنع المتضمن جزاء تأديبي، ولتناول أوجه الاختلاف بينهم نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: تمييز النقل التأديبي عن النقل الإداري والرضائي

المطلب الثاني: تمييز النقل الإداري عن العقوبة المقنعة

المطلب الأول

تمييز النقل التأديبي عن النقل الإداري والرضائي

القوانين واللوائح هي التي تحكم علاقة الموظف بالحكومة أي أن هذه العلاقة هي علاقة تنظيمية، وبالتالي فإن الموظف في مركز قانوني عام، يُمكن تغييره في أي وقت وفق مقتضيات المصلحة العامة وليس للموظف إزاءها حق مكتسب في البقاء في وظيفة بعينها تأسيساً على أنه لم يطلب نقله منها أو على أنه يستفيد منها خبرة معينة لا تتوفر في الوظيفة التي سينقل إليها ولا معقب على قرارات النقل التي تصدرها جهة الإدارة ما دامت قد خلت من إساءة استعمال السلطة.⁴⁰

فقرار نقل الموظف العام من أبرز مظاهر سلطة الإدارة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في أي وقت تشاء بحسبانها قائمة على خدمة المرفق العام وتضمن استمراره وتسييره وتطويره بانتظام من أجل تحقيق المصلحة العامة، دون أن تكون لرغبة الموظف أي اعتبار لديها في ممارسة تلك السلطة، حيث إن تشريعات الوظيفة العامة قد نصت صراحة على حق السلطة الإدارية التقديرية في نقل الموظف كإجراء تنظيمي داخلي، إلا أنه يقيد بها في بعض الأحيان بإجراءات شكلية يتوجب التقيد بها عند إجراء هذه التنقلات.

وبالتالي فإننا نتناول هذا المطلب من خلال فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول: أوجه الاختلاف بين النقل التأديبي والنقل الرضائي والإداري

الفرع الثاني: الضوابط التشريعية في إجراءات النقل الإداري

⁴⁰ مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا في مصر، ج. 4، ص. 3857 جلسة 1970/1/11

الفرع الأول

أوجه الاختلاف بين النقل التأديبي والنقل الرضائي والإداري

أولاً: الاختلاف بين النقل التأديبي والنقل الرضائي

لابد من الإشارة إلى أنه وفي بعض الأحيان لا يكون النقل الإداري بناءً على إرادة منفردة من الإدارة، فقد يكون طلب النقل مقدم من جانب الموظف نفسه وفي هذه الحالة إذا أجابت الإدارة طلب الموظف فإن النقل يكون نقلاً رضائياً.

ويكفي في حالة النقل بناءً على طلب الموظف أن يبدي الموظف لجهة الإدارة رغبته في النقل فإذا رأت الإدارة أن النقل لا يضر بحسن سير العمل فإنها تقضي بحق الموظف في النقل، ولكن في حالة الاختلاف بين مصلحة الموظف ومصلحة المرفق فيكون للإدارة أن تغلب مصلحة المرفق على مصلحة الموظف، فالنقل لا يُعدّ حقاً للموظف، والإدارة لا تلتزم بأن تجيب طلب الموظف بالنقل ولكنها عندما ترفض طلب النقل يجب أن يكون ذلك من أجل الصالح العام.⁴¹

وبالتالي يتضح لنا أن أوجه الاختلاف بين النقل التأديبي والنقل الرضائي، فالنقل الرضائي لا يُعدّ جزاءً تأديبياً أو نقلاً تأديبياً، وإنما يُعدّ إجراءً تنظيمياً اتخذته الإدارة بناءً على طلب الموظف، حيث يجوز نقل الموظف العام من مكان إلى آخر بناءً على طلبه وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة، وهذا الطلب يكون مرهوناً بموافقة الإدارة التي تملك سلطة تقديرية في هذا المجال، بشرط أن تكون هناك وظيفة شاغرة يمكن للموظف الانتقال إليها.⁴²

⁴¹ محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنّعة، مرجع سابق، ص. 145.

⁴² نبيلة صديقي، "نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنّعة والإجراء التنظيمي الداخلي"، مرجع سابق، ص. 62.

ثانياً: الاختلاف بين النقل التأديبي والنقل الإداري

النقل الإداري هو: "قيام الإدارة المختصة باستبدال الوظيفة المسندة للموظف بوظيفة شاغرة في نفس النوع والدرجة في إدارة أخرى، فقد يتم نقل الموظف بقصد إعادة هيكلة الموظفين العاملين في وحدة إدارية معينة، بما يحقق سير المرافق العامة".⁴³

ويمكن تناول أهم أوجه الاختلاف بين النقل الإداري والنقل التأديبي من خلال اختلاف الغاية بين النقل الإداري والنقل التأديبي، واختلاف مستوى السلطة التقديرية، ومدى خضوعهما للرقابة القضائية:

1- الاختلاف في الغاية

النقل الإداري أو كما يطلق عليه في فرنسا "بالنقل المصلحي" أو "النقل الاستبدالي" **une mutation doffice dans intere du Service** الغاية منه تحقيق مصلحة المرفق العام، فمن المعتاد أن تقوم السلطة الرئاسية بنقل موظفيها، وذلك من أجل ضمان حسن سير العمل، حيث يُعد النقل بصفة عامة إجراءً إدارياً لا يتسم بالصفة التأديبية ويستمد من السلطة التقديرية لجهة الإدارة.⁴⁴

وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية في طولون (فرنسا) بحكم حديث لها على أنه:

"لا يمكن لمقدمة الطلب، وهي موظفة مدنية، أن تعتمد بشكل مفيد على الأحكام والمبادئ المطبقة على وكلاء العقود للدفع بأن القرار المطعون فيه من شأنه أن يفرض تعديلاً جوهرياً من جانب واحد على ظروف عملها. علاوة على ذلك، وبما أن هذا كان نقلاً تلقائياً لصالح الخدمة، فإن موافقة السيدة B... لم تكن مطلوبة من قبل السلطة الإدارية. وأخيراً، فإن أحكام المادة 41 من قانون 26 يناير 1984 المتعلقة بالأحكام القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية الإقليمية، بالصيغة المعمول بها في هذا

⁴³ نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات العربية المتحدة، شرح قانون الخدمة المدنية في الحكومة الاتحادية رقم 21 لسنة

2001، منشورات جامعة الشارقة، 2005، ص. 80

⁴⁴ محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقننة، مرجع سابق، ص. 143

النزاع، والتي يترتب عليها أنه عند إنشاء وظيفة دائمة أو شغورها، تقوم السلطة الإدارية بإبلاغ مركز التصرف المختص الذي يسهر على ملئ هذا المنصب شاغر".⁴⁵

وفي حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية في فرساي جاء فيه:

"يبدو من الوثائق الموجودة في الملف، ولا سيما من المحاضر التي تم إعدادها قبل اجتماع اللجنة الإدارية المشتركة في 11 يوليو 2013، أن الصعوبات التي تواجهها مقدمة الطلب في العلاقات مع وكلاء مدرسة ألبرت كامو الثانوية في بوا كولومب مما يجعل أمر نقلها ضرورياً لاستمرارية الخدمة ومصلحتها؛ ومن ثم، فإن الحجج التي أثارها السيدة أ... والمستندة إلى وجود عقوبة مقنعة وإساءة استخدام السلطة لا يمكن إلا رفضها".⁴⁶

كما تقرر المحكمة الإدارية العليا في سورية في ذات السياق بأن: "نقل العامل بدون طلب منه لا يتم إلا بناء على مقتضيات المصلحة العامة، ولا مجال في مثل هذه الحالة للتمسك بأوضاع شخصية للعامل المنقول، كعدم القدرة على القيام بالعمل المنقول إليه، طالما أن النقل قد تم إلى وظيفة تماثل وظيفة تماثل وظيفته ضمن ذات الفئة وفي الجهة العامة نفسها".⁴⁷

وبالتالي يمكن القول أن أول أوجه الاختلاف بين النقل الإداري والنقل التأديبي يتمثل في الغاية من كل منهما، فالنقل الإداري يقصد منه ضمان حسن سير العمل أو من تنظيم العمل، وهو إجراء مصلحي من قبيل التدابير الداخلية حتى لو كان هذا القرار تم استناداً لأخطاء قد وقع بها الموظف وحتى لو استند قرار النقل إلى أسباب تقصير الموظف في عمله، أما النقل التأديبي، فهو عقوبة تأديبية غايتها الوقاية والردع من خلال توقيع الجزاء على الموظف لإخلاله بواجباته.

⁴⁵ CAA de MARSEILLE, 2ème chambre, 24/11/2023, 22MA00822, Inédit au recueil Lebon

⁴⁶ CAA de VERSAILLES, 2ème chambre, 03/05/2018, 16VE02393, Inédit au recueil Lebon

⁴⁷ القرار 1248/ في الطعن 75/ لسنة 1991 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والميداني والفواخيري.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن النقل المعاصر لقرار الجزاء التأديبي أو بعده لا يعني حتماً كأصل عام وجود انحراف أو إساءة استعمال للإجراء بحسابه عقوبة مقننة، فقد يكشف قرار الجزاء عن قيام اعتبارات من المصلحة العامة تحتم إجراء النقل. تبعاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر: "بأن ارتكاب الموظف العديد من المخالفات منها ما يعد تحدياً وتمرداً على الرئيس الأعلى للموظف المنقول يجيز للجهة الإدارية وهي تملك اتخاذ الإجراءات التأديبية ضده الاكتفاء بنقله إلى وظيفة أخرى لا تتضمن المساس بحقوقه القانونية أو تنزله في الدرجة صحة قرار النقل ولو كان مصاحباً لهذه الاتهامات مادامت الجهة الإدارية تغيّت المصلحة العامة". كما قضت بأن ارتكاب الموظف لمخالفات مالية يجوز نقله لصالح العمل من المكان الذي كان مسرحاً لمخالفته حتى لا يؤثر على سير العمل وانتظامه".⁴⁸

كما أن تقصير الموظف في القيام بأعماله الوظيفية يبرر للإدارة نقله إدارياً دون اعتبار قرار النقل نقلاً تأديبياً، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية في لرين (فرنسا) على أنه: "يبدو من المستندات الموجودة في الملف أن هذا النقل صدر ليس بسبب تأديبي، ولكن بسبب عدم قدرة الشخص المعني على تحمل مسؤولياته بشكل مرضي كمدير لـ "EHPAD" Les ajoncs "الذهبية" التي عُهد بها إليه. ويدعي CCAS من Plérin على وجه الخصوص توقيع MB.. على العقود عندما لم يبرر أي تفويض لهذا الغرض، متجاهلاً القواعد المطبقة على المشتريات العامة، فضلاً عن أوجه القصور في الإدارة المالية وإدارة الموارد البشرية لـ EHPAD، والذي يتجسد بشكل خاص في التأخر في دفع بعض الفواتير، وتقديم التزامات للموظفين دون التشاور المسبق مع تسلسلهم الهرمي، وأخيراً الصعوبات في العلاقات مع تسلسلهم الهرمي، وموظفي المؤسسة وبعض عائلات السكان. MB..، الذي لا ينكر أنه وقع بشكل خاطئ على بعض العقود الملزمة للمؤسسة، وبعد أن تم تأكيد الصعوبات التي يواجهها السيد ب. في علاقاته مع الموظفين الخاضعين لسلطته من خلال محاضر

⁴⁸ سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة) دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007، ص. 494

الاجتماعات والشهادات الصادرة عن CCAS. وفي ظل هذه الظروف، لا يحمل الإجراء المعني طابع العقوبة التأديبية، بل يشبه النقل التلقائي الصادر لصالح الخدمة".⁴⁹

وتؤيد الباحثة هذا التوجه القضائي، من خلال احترام السلطة التقديرية للإدارة في نقل موظفيها من مكان إلى آخر طالما رأت الإدارة أن هذا الموظف لا يصلح ولا يجوز بقاءه في مكانه الحالي سواء لعدم قدرته على القيام بهذا العمل، أو لسوء أخلاقه، أو لارتكابه مخالفات متعددة لا ترتقي لحد مساءلته تأديبياً، وذلك من دون المساس بالمركز القانوني للموظف كحقوقه المالية ودرجته الوظيفية، طالما كان الهدف من هذا النقل هو الصالح العام وحماية الوظيفة العامة.

2- السلطة التقديرية

إن للإدارة السلطة التقديرية في نقل الموظفين القابلين للنقل، ووضع كل موظف في المكان الذي يليق بكفاءته وجدارته، بما يحقق العدالة بين الموظفين وإن أساس هذا المبدأ هو أن الموظف من عمال المرافق العامة التي يجب أن تسير في جميع البلاد والمواقع على حد سواء، ومن ثم فإنه يجب على الموظف أن يتوقع بأنه يجوز نقله إلى أي جهة يحتاجها العمل.

حيث إن للإدارة الحق في أن تنتقل الموظف من مكان إلى آخر، ولها أيضاً أن تنتقله من وزارة أو مصلحة إلى أخرى، أو من مؤسسة أو هيئة إلى أخرى، ففي هذه الحالة يسند إلى الموظف وظيفة أخرى غير وظيفته الأصلية التي تم تعيينه فيها من حيث الدرجة أو الأقدمية أو المرتب سواء أكان النقل داخل الوحدة الإدارية التي يعمل فيها أو إلى إدارة أخرى.⁵⁰

والنقل الإداري سواء كان نوعياً أو مكانياً يُعد من الملاءمات المتروكة للإدارة والتي تتمتع في شأنها بسلطة تقديرية تنأى عن الرقابة القضائية ما دام لم ينطو على جزاء تأديبي مقنع، فالنقل النوعي الذي لا ينطو على جزاء مقنع يدخل في إطار التدابير التنظيمية والتي لا تخضع للرقابة القضائية، فلا

⁴⁹ CAA de NANTES, 6ème chambre, 16/07/2018, 17NT01555, Inédit au recueil Lebon

⁵⁰ عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ديوان المطبوعات الجامعية، بدون سنة نشر، ص. 139

تثريب على الإدارة في نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى أو مكان إلى آخر تحقيقاً للمصلحة العامة التي تقتضي إجراء النقل لحسن سير العمل وانتظامه.⁵¹

والنقل المكاني يدخل أيضاً في حدود الملاءمات المتروكة لتقدير الجهة الإدارية حسبما تراه محققاً للصالح العام، فالنقل المكاني للموظف العام طالما لم ينطو على تنزيل للمدعي في الوظيفة أو الدرجة، لا يعدو في واقع الأمر أن يكون توزيعاً للعمل بين الموظفين، فإن راعت الإدارة وجه المصلحة العامة، وحسن سير العمل، ولم تمس بالمركز القانوني للموظف بأي وجه من الوجوه، فإن النقل يُعد مشروعاً، لكونه يدخل في حدود الملاءمات المتروكة لتقدير الجهة الإدارية وفق ما تراه محققاً للمصلحة العامة.⁵²

فالسلطة الإدارية المختصة هي وحدها من تتمتع بحق التقدير والملاءمة في نقل موظفيها من مكان لآخر. غير أن السلطة التقديرية للإدارة لا تعني السلطة المطلقة، حيث جرى القضاء الإداري على رقابة قرارات نقل الموظفين مكانياً من حيث اختصاص الجهة التي أصدرت قرار النقل ومراعاة الأشكال والإجراءات التي أوجب المشرع اتباعها قبل إصدار قرار النقل، وخلو القرار من عيب التعسف في استعمال السلطة، ومن ثم فإن النقل المكاني يخضع لرقابة القضاء على مشروعيته سواء من حيث سببه وغايته، وبالذات يجب أن تكون غاية النقل المكاني تحقيق مصلحة العمل.⁵³

وفي ذلك استقر اجتهاد المحكمة الإدارية العليا في سورية على أنه ولئن كانت الإدارة من حيث الأصل تتمتع بسلطة تقديرية بنقل العاملين لديها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة ومتطلبات حسن سير العمل إلا أن سلطتها بهذا الخصوص منوطة بالألا تكون مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة وذلك بأن يتم نقل العامل إلى وظيفة أدنى من الوظيفة التي كان يشغلها، إذ أنه يتعين على الإدارة مراعاة التدرج

⁵¹ محمد فاروق، "الجزء التأديبي المقنع"، المجلة العربية للدراسات الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، مجلد 30، عدد 60،

2014، ص. 56

⁵² ينظر في ذلك: عادل الطبطبائي، "النقل متى يعتبر عقوبة تأديبية مقنعة"، مجلة الحقوق، س. 6، عدد 1، 1994، ص. 167

⁵³ ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص. 269

الوظيفي في السلم الإداري وذلك بأن يتم نقل العامل من وظيفة إلى أخرى مساوية لها في السلم الإداري أو أعلى منها وإلا انطوى قرارها في هذا الخصوص على جزاء تأديبي مقنع لم يخولها القانون سلطة فرضه وتطبيقه بحسبان أن القانون قد حصر سلطة فرض عقوبة النقل التأديبي بالمحكمة المسلكية المختصة.⁵⁴

وفي حكم آخر جاء فيه: "إن جهة الإدارة هي صاحبة الحق في تقدير المصلحة العامة التي يتم بموجبها نقل العامل من وظيفة إلى أخرى ما لم تثبت إساءة في استعمال السلطة".⁵⁵

وفي حكم آخر جاء فيه: "إن الوظيفة العامة ليست امتيازاً بل هي خدمة تؤدي في المرافق العامة ولدى الجهة المناسبة وفقاً لما تمليه المصلحة العامة، وتتمتع الجهات القوامة على شؤونها بصلاحيات تقديرية في تحديد الجهة التي ينبغي أن يعمل فيها القانون لديها".⁵⁶

وفي قرار آخر جاء فيه: "إن نقل العامل في وزارة التربية من الملاك الإداري إلى ملاك التعليم الابتدائي من الأمور التقديرية للإدارة".⁵⁷

كما أن حصول الموظف على شهادة جامعية، من الأمور التي تمنح الإدارة سلطة نقله إلى مكان يتناسب وشهادته وهذا ما يدخل ضمن إطار سلطتها التقديرية، وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا بأن:

"ليس ثمة ما يمنع عن الجهة العامة نقل العامل الى وظيفته أخرى تتفق والشهادة التي يحملها".⁵⁸

⁵⁴ قرار المحكمة الإدارية العليا بدمشق رقم 301 لعام 2014 في القضية ذات الرقم 2014/861، جلسة 2014/10/20

⁵⁵ القرار رقم 36/ في الطعن 504/ لعام 1995 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا صفحة 969 لعام 1995.

⁵⁶ القرار 49/ في الطعن 14/ لسنة 1991 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والقدسي والرجولة. يمثل هذا المبدأ، قضت المحكمة في قرارها 51/ لسنة 1991

⁵⁷ القرار 306/ في الطعن 466/ لسنة 1993 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والميداني والفواخيري

وهذا ما يمكن أن يطلق عليه "النقل التحفيزي" أو "النقل الإيجابي"، بحيث يتم نقل الموظف إلى مكان وظيفي يتناسب مع درجته الأكاديمية وتحصيله العلمي.

وبالتالي يمكن القول أن وجه الاختلاف الثاني بين النقل الإداري والنقل التأديبي، يتعلق بحدود السلطة التقديرية للإدارة، حيث يتسع تقدير الإدارة في مجال النقل الإداري بشرط أن لا ينطوي هذا النقل على عقوبة مقنعة، في حين تضيق هذه السلطة لو كان النقل تأديبياً وداخلاً ضمن اختصاصها بأن يكون جزاء النقل التأديبي متناسباً مع المخالفة المرتكبة من قبل العامل.

3- رقابة القضاء الإداري

يتوجب على الموظف أن يؤدي وظيفته كما ترسمها السلطة التابع لها، لذلك فإن قرارات النقل بنوعها المكاني أو النوعي أُخرجت من ضمن القرارات التي يُمكن للموظف طلب الطعن بها إلغاءً، ومع ذلك فإن القضاء الإداري قد استقر على أن قرارات النقل المكاني أو النوعي تُعتبر داخلية في اختصاصه إذا ما أرادت الإدارة تضمينها عقوبة مقنعة.⁵⁹

وتتمتع جهة الإدارة في هذا الشأن بسلطة تقديرية تتأى عن الرقابة القضائية فلا ولاية للقضاء الإداري على هذا النوع من القرارات الفردية متى كان هدف الإدارة من جراء النقل هو الصالح العام، فتتخص الإدارة بمقتضى هذه السلطة في وزن وتقدير مناسبة إجراء هذا النقل أو عدم إجرائه في ضوء ما تراه متفقاً واعتبارات المصلحة العامة التي شرع النقل من أجلها، دون معقب على تدبيرها في هذا الشأن.⁶⁰

وفي ذلك يذهب مجلس الدولة الفرنسي إلى أن النقل المصلحي (الإداري) لمصلحة الخدمة يقوم على المبدأ الذي يتم بموجبه تعيين الموظف المدني والذي يكون تحت تصرف الإدارة، وبالتالي فإن

⁵⁸ القرار /837/ في الطعن /781/ لسنة 1993 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والفواخيري والخطيب

⁵⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بالطعن رقم 3259 لسنة 41 ق. جلسة 1996/11/9

⁶⁰ محمد فاروق، "الجزاء التأديبي المقنعة"، المجلة العربية للدراسات الأمنية، مرجع سابق، ص. 56

الأخيرة تتمتع بحرية كبيرة بشأن نقل الموظفين العموميين إلى الوظائف التي تتناسب مع درجاتهم، ولذلك فهو ليس عقوبة تأديبية، فتغيير مهمة الموظف العام من قبل رئيسه الهرمي في الخدمة يشكل إجراءً داخلياً يمكن أن يكون مشروعاً إلى الحد الذي لا ينتهك فيه حقوقه القانونية.⁶¹

كما استقر القضاء الإداري في مصر على أنه إذا تم النقل بناء على مقتضيات المصلحة العامة فإنه يدخل ضمن الاختصاص التقديري للإدارة ولا رقابة للقضاء عليه، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر على أنه: "من حق الإدارة نقل الموظف من إحدى وظائفها إلى الأخرى التي لا تقل درجة عن الأولى وإن هذا النقل يُعدّ نقلاً مكانياً تملكه الإدارة وفق سلطاتها التقديرية التي لا معقّب عليها فيها متى اقتضت ذلك دواعي المصلحة العامة، والنقل بهذا الوصف يخرج عن اختصاص دائرة القضاء الإداري".⁶²

وفي ذات السياق تذهب المحكمة الإدارية العليا في سورية بأحد أحكامها:

"لئن كان القضاء الإداري غير مختص في الأصل بمراقبة قرار نقل الموظف بحسب مفهوم نص المادة /8/ من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة /1959/ ولا سيما قرار النقل المكاني بحسبان مثل هذا النقل من الملاءمات المتروكة لتقدير الإدارة ورأيها وإشرافها على المرفق الذي تديره وعدم اختصاصه بذلك أساسه وحكمته إغلاق باب الطعن أمام الموظفين المنقولين لدواعي الصالح العام".⁶³

وفي قرار آخر وعند طعن أحد أعضاء الهيئة التدريسية بقرار نقله إلى جهة عامة أعلنت المحكمة الإدارية العليا أن:

"المشرع أسبغ على الأساتذة الجامعيين حصانة تعصمهم من النقل ضمن الحدود ومن خلال النهج الذي رسمته أحكام المادتين /80 و 81/ من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006،

⁶¹ Conseil d'Etat, 6 / 2 SSR, du 29 décembre 1999, 202822, inédit au recueil Lebon

⁶² انظر: محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 2001، ص.

282، وأحمد رزق رياض، إساءة استعمال السلطة الإدارية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2010، ص. 326

⁶³ القرار 171 في الطعن 169 لسنة 1977 (الهيئة من المستشارين السادة: الخاني والحلي والعجلاني)

وبموجبها لا يجوز نقل عضو الهيئة التدريسية إلى الوظائف العامة خارج الجامعة إلا بموافقة مجلس التعليم العالي، وما دامت هذه الموافقة قد صدرت، فلا يسوغ أن ينسب إلى قرار النقل قصد تجاوز الحصانة المشار إليها أو هدف التأديب أو فرض العقوبة المقررة، بحيث تخرج القرارات المتعلقة بالنقل البحت من اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء اداري، فالوظيفة خدمة عامة تؤدي في المرافق العامة ولدى الجهة المناسبة وفقاً لما تمليه المصلحة العامة".⁶⁴

كما أن القرار الصادر بوضع مدرس تحت تصرف وزير التعليم العالي مؤقتاً ريثما يصدر مرسوم بنقله الى وظيفة أخرى، لا يعتبر حائزاً على الخصائص التي تجعل منه قراراً ادارياً نهائياً بالمفهوم المصطلح عليه فقهاً واجتهاداً.⁶⁵

وبالتالي فإن وجه الاختلاف الثالث بين النقل الإداري والنقل التأديبي، هو أن القضاء الإداري لا ينظر بطلبات إلغاء قرارات النقل الإداري طالما أن هذا النقل لم ينطو على عقوبة مقررة، في حين أن قرارات النقل التأديبي، تدخل ضمن رقابة القضاء الإداري في حال كان من صلاحيات الإدارة إيقاع هذه العقوبة.

والسؤال الذي يثور في هذا المقام، هل يمكن أن يختص القضاء الإداري بالنظر بالطعن بقرارات النقل الإداري؟

ومن خلال مراجعة أحكام القضاء الإداري في سورية، نجد أن المحكمة الإدارية العليا في سورية قد استقرت على أن يختص القضاء الإداري بالنظر بالطعن بقرارات النقل، في حال تضمن هذا القرار تخفيضاً في الأجر، وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا بأنه:

⁶⁴ القرارات /818/ في الطعن /577/ لسنة 1990 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق . القدسي . الرجولة . بمثل هذا المبدأ قضت

المحكمة بقراريها /819 و 820/ لسنة 1990

⁶⁵ القرار 821 في الطعن 588 لسنة 1990 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق . القدسي . رضوان

"تعتبر من دعاوى الإلغاء الدعوى التي تتغيا الطعن بقرار نقل العامل فيما تضمنه من تخفيض

أجره".⁶⁶

وفي قرار آخر: "تعتبر من دعاوى الإلغاء الدعوى التي تتغيا الطعن بقرار نقل المدرس من ملاك وزارة التربية إلى ملاك الجامعة فيما تضمنه من تنزيل أجره، وكذا الطعن بقرار نقله من ملاك الجامعة إلى ملاك وزارة التربية فيما تضمنه من عدم إضافة ما كان تم تنزيله من أجره".⁶⁷

وفي حال حدث العكس بأن صدر بقرار النقل زيادة في أجر العامل فإن ذلك يعتبر خطأ مادي بقرار النقل ولا يكسب الموظف أي حق مكتسب به، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في سورية بأن: "الخطأ المادي الحاصل في ذكر أجر العامل المنقول في قرار النقل لا يكسب أي حق فيه".⁶⁸

الفرع الثاني

الضوابط التشريعية في إجراءات النقل الإداري

على الرغم من السلطة التقديرية الواسعة التي تملكها الإدارة في إجراء التنقلات الإدارية للموظفين، إلا أن التشريعات الوظيفية وضماناً لعدم إساءة استخدام هذه السلطة، فقد كرست مجموعة من الضوابط التي يتوجب على الإدارة التقيد بها عند إجراء هذه التنقلات، وسواء كان النقل نوعياً أم مكانياً.

أولاً: الضوابط التشريعية في القانون المصري

نصت المادة 32 من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم 81 لسنة 2016 على أنه: "يجوز بقرار من السلطة المختصة نقل الموظف من وحدة إلى أخرى وذلك إذا كان النقل لا يفوت عليه دوره

⁶⁶ القرار (2/897) في الطعن /2394/ لسنة 1994 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والميداني والفواخيري.

⁶⁷ القرار (2/396) في الطعن /1290/ لسنة 1994 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والميداني والفواخيري.

⁶⁸ القرار (2/25) في الطعن /62/ لسنة 1994 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والميداني والفواخيري.

في الترقية أو كان بناءً على طلبه، ويكون نقل شاغلي الوظائف القيادية إلى خارج الوحدة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز نقل الموظف من وظيفة إلى أخرى تقل في مستواها عن مستوى وظيفته الأصلية وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد الخاصة بالنقل".

وبالعودة إلى اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في مصر رقم 1216 لسنة 2017⁶⁹،

نجد أن المادة 99 منه قد وضعت شروط خاصة بنقل الموظف وهي:

- أن تكون الوظيفة المنقول إليها شاغرة وممولة في موازنة الوحدة، أو أن ينقل الموظف بالمستوى الوظيفي، أو ينقل على إحدى الوظائف التي يوفرها الجهاز بالتنسيق مع وزارة المالية.
- أن يستوفي الموظف اشتراطات شغل الوظيفة المنقول إليها.
- أن يكون النقل بناءً على طلب الموظف، أو بناءً على طلب الوحدة المنقول منها أو الوحدة المنقول إليها تحقيقاً للمصلحة العامة.
- أن تسمح حاجة العمل بالوحدة المطلوب النقل منها بالنقل.
- موافقة الوحدة المنقول إليها.
- ألا يفوت النقل على الموظف دوره في الترقية إلا إذا كان بناءً على طلبه.
- ألا يقل مستوى الوظيفة المنقول إليها الموظف عن مستوى وظيفته الأصلية.

كما نصت المادة 105 من اللائحة رقم 1216 لسنة 2017، بشكل واضح على أنه: "لا يجوز

للوحدة أن تستخدم النقل كوسيلة لجزاء الموظف".

وبالإضافة إلى الشروط السابقة، نجد أن المشرع المصري قد كرس إجراءً شكلياً خاصاً في

حالة النقل المكاني تتمثل بعدم جواز إجراء النقل إلا بعد العرض على لجنتي الموارد البشرية في الوحدة

المنقول منها والوحدة المنقول إليها.⁷⁰

⁶⁹ صدرت بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017، منشور في الجريدة الرسمية _ عدد 21 (مكرر) في

ويستفاد من هذا الإجراء الشكلي وقوف الجهة المنقول إليها الموظف على وضعه من واقع ملف خدمته، ومدى توافر شروط النقل بشأنه.

ثانياً: الضوابط التشريعية في القانون السوري

نصت الفقرة /أ/ من المادة 31 من قانون العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم 50 تاريخ 2004/12/16 في سورية على أن: "تؤلف وظائف الفئة الواحدة في جميع الجهات العامة ملاكاً مسلكياً واحداً مشتركاً ويجوز (بناءً على مقتضيات المصلحة العامة أو طلب العامل الخطي) نقل العامل من وظيفة إلى أخرى في الجهة العامة الواحدة أو من جهة عامة إلى أخرى وفقاً للشروط التالية:"⁷¹

- أن يحتفظ المنقول بأجره ويقدمه المؤهل للترفيه.
- أن يتم النقل إلى وظيفة شاغرة تماثل وظيفة المنقول أما بالنسبة للعامل المعين على وظيفة مضافة أو محدثة حكماً وفق القوانين والأنظمة النافذة فينتقل مع شاغره ويتم النقل في هذه الحالة بقرار من الوزير المختص للجهة المنقول إليها بعد موافقة الوزير المختص في الجهة المنقول منها.
- أن تتوفر في العامل المنقول الشروط المطلوب توفرها لشغل الوظيفة المنقول إليها بموجب النظام الداخلي للجهة العامة المنقول إليها.
- أن يتم النقل بناءً على موافقة الوزير المختص في الجهة العامة المنقول منها إذا كان النقل من جهة عامة إلى أخرى.⁷²

⁷⁰ المادة 100 من اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في مصر لسنة 2017

⁷¹ الفقرة /أ/ من المادة 31 من قانون العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم 50 تاريخ 2004/12/16

⁷² مع مراعاة موافقة اللجنة الوارد ذكرها في الفقرة /ج/ من ذات المادة.

كما منح قانون العاملين الأساسي رئيس مجلس الوزراء (ولأسباب مبررة يعود تقديرها إليه) نقل العامل من وظيفة إنتاجية إلى وظيفة غير إنتاجية تتوفر فيه شروط شغلها في جهته العامة أو في جهة عامة أخرى وفي هذه الحالة لا يستفيد المنقول من تعويضات ومزايا الوظيفة الانتاجية المنقول إليها.⁷³ وإن الطعن بقرار النقل من وظيفة إنتاجية إلى وظيفة غير إنتاجية _ كما تقرر المحكمة الإدارية العليا في سورية _ يعتبر من دعاوى الإلغاء الدعوى التي تتغيا الطعن بقرار نقل العامل.⁷⁴، وإن نقل العامل من وظيفة إنتاجية إلى وظيفة غير إنتاجية، يفقده حق الاستفادة من تعويضات ومزايا الوظيفة الإنتاجية المنقول منها.⁷⁵

وإن أي قرار يتضمن نقل العامل من عمل إنتاجي إلى عمل إداري بغير قرار صادر عن رئيس الوزراء عملاً بالأحكام النافذة بهذا الصدد يجعل من القرار المشكو منه مخالف للقوانين والأصول وجدير بالإلغاء.⁷⁶

وبالإضافة للإجراءات السابقة وإذا كان نقل العامل سيتم خارج الجهة العامة التي يعمل لديها أو إذا كان هذا النقل سيتم ضمن الجهة العاملة المذكورة ولكن خارج حدود المحافظة _ إذا لم يكن بناءً على طلب الموظف _ فهناك ضمان مهم كرسه المشرع السوري في قانون العاملين الأساسي في حالة النقل المكاني، يتمثل بالحصول على موافقة لجنة تشكل على الوجه التالي:⁷⁷

⁷³ المادة 32 من قانون العاملين الأساسي في الدولة

⁷⁴ المحكمة الإدارية العليا في سورية بالقرار (2/560) في الطعن (648) لسنة 1994 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا صفحة 168 في عام 1994.

⁷⁵ المحكمة الإدارية العليا في سورية بالقرار (2/665) في الطعن /918/ لسنة 1994 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والميداني والفواخيري.

⁷⁶ المحكمة الإدارية العليا في سورية بالقرار رقم (6/1182) لعام 2018، جلسة 2018/11/11

⁷⁷ انظر: الفقرة /ج/ من المادة 31 من نظام العاملين الأساسي في الدولة

1- الوزير المختص (أو من يفوضه) في الجهات العامة ذات الطابع الإداري أو رئيس فرع الجهة العامة المختصة في المحافظة في الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي (رئيساً).

2- أمين منظمة حزب البعث العربي الاشتراكي الذي تتبع لها الجهة العاملة التي يعمل بها (عضواً).

3- رئيس اللجنة النقابية في الجهة التي يعمل لديها العامل أو رئيس اللجنة النقابية المختصة في حال عدم وجود لجنة نقابية لأي سبب كان (عضواً).

وبالتالي فإن نقل العامل من وظيفة الى أخرى ضمن فئته وكذلك النقل المكاني ضمن حدود المحافظة لضرورات المصلحة العامة يُعدّ حقاً من حقوق السلطة التي تمارس حق التعيين، ما لم يثبت بأدلة واضحة أنه استهدف غير ذلك أو كان مجرد عقوبة مقنّعة للعامل المنقول.⁷⁸

إذاً فالمرشح هنا يتوقع أن النقل قد يشكل عقوبة، ولذلك أوجد هذه اللجنة للتحقق من وجود مصلحة عامة في النقل.

وقد استثنى المشرع السوري من أحكام النقل المكاني أو النوعي عدة فئات، بحيث تبقى خاضعة للأحكام الواردة في القوانين الخاصة بهم وهي:⁷⁹

- مفتشي الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش.⁸⁰
- مفتشي الجهاز المركزي للرقابة المالية.⁸¹
- نقل العاملين في وزارة الخارجية بين الإدارة المركزية والبعثات الخارجية.⁸²
- نقل ضباط وعناصر الجيش والقوات المسلحة.⁸³

⁷⁸ قرار المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم /1108/ في الطعن /786/ لسنة 1990 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق .

الميداني . الفواخيري

⁷⁹ المادة 33 من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004

⁸⁰ يخضعون لقانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24 الصادر بتاريخ 1981/7/8

⁸¹ يخضعون لقانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 64 لعام 2003

⁸² يخضعون للمرسوم التشريعي رقم 20 الصادر بتاريخ 28-08-2016 الناظم لعمل وزارة الخارجية والمغتربين

لذلك فإن الطعن أمام مجلس الدولة السوري بقرارات النقل من قبل هيئة مركزية يجعل من مجلس الدولة السوري غير مختص بالنظر بها، وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا في سورية بأحد أحكامها إن موضوع إنهاء الخدمة في القوات المسلحة والإعادة إليها والنقل منها يدخل في اختصاص لجنة الضباط ويخرج عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري عملاً بنص المادة (17) من المرسوم التشريعي رقم /278/ لعام /1969/.⁸⁴

ثالثاً: الضوابط التشريعية في القانون الفرنسي

نصت المادة 128 من النظام العام للموظفين الصادر بالقانون رقم 2294 عام 1946 على ضرورة موافقة اللجان الإدارية المشتركة لإجراء حركة تنقلات الموظفين التي يترتب عليها تغيير إقامة الموظف أو تغيير وضع الموظف.

حيث نصت المادة على أن:⁸⁵

⁸³ يخضعون للمرسوم التشريعي رقم 278 لعام 1969

⁸⁴ القرار 260 في الطعن 263 لسنة 1977، (الهيئة من المستشارين السادة: الخاني والعجلاني ومزيد).

⁸⁵Article 128

L'autorité compétente procède aux mouvements des fonctionnaires après avis des commissions administratives paritaires.

Dans les administrations ou services où sont dressés des tableaux périodiques de mutation, l'avis de la commission est donné au moment de l'établissement de ces tableaux.

Toutefois, seules les mutations comportant changement de résidence ou modification de la situation de l'intéressé sont soumises à l'avis de la commission.

Les affectations prononcées doivent tenir compte des demandes formulées par les intéressés et de leur situation de famille, dans la mesure compatible avec l'intérêt du service.

تتولى السلطة المختصة تنقلات الموظفين بعد أخذ رأي اللجان الإدارية المشتركة.

وفي الإدارات أو المصالح التي يتم فيها إعداد جداول التنقلات الدورية، يتم إبداء رأي اللجنة عند وضع هذه الجداول.

ومع ذلك، فإن عمليات النقل التي تنطوي على تغيير الإقامة أو تعديل وضع الشخص المعني هي وحدها التي تخضع لرأي اللجنة، ويجب أن تراعي التعيينات التي تتم الطلبات المقدمة من الأطراف المعنية ووضعهم العائلي، وذلك بالقدر الذي يتوافق مع مصالح الخدمة.

ويجوز إصدار قرار النقل بعد فحص لاحق من قبل اللجنة في حالة ما إذا كان الأمر يتعلق بملء منصب شاغر يؤثر على سير عمل الخدمة ولا يمكن ملؤه بأي وسيلة أخرى، حتى ولو مؤقتاً.

وبعد هذا العرض للقيود التشريعية فيما يتعلق بإجراءات النقل الإداري للموظف العام، يمكن القول أن التشريعات قد تنبّهت جيداً لمسألة إمكانية التعسف في إجراءات النقل الإداري، فعملت على الحد من السلطة التقديرية للإدارة بما يضمن للموظف العام عدم هدر حقوق العامل في الأجر والترقية والدرجة، كما يُلاحظ أن المشرع السوري قد كرس إجراءً غاية في الأهمية بما يتعلق بإجراءات النقل المكاني بشكل خاص. من خلال اشتراط موافقة لجنة خاصة على هذا النقل، وهذا ما نراه في تقديرنا إدراك من المشرع لما قد يحمله النقل المكاني للموظف العام من إساءة في استعمال السلطة.

La mutation peut être prononcée sous réserve d'examen ultérieur par la commission dans le cas où il s'agit de remplir une vacance d'emploi compromettant le fonctionnement du service et à laquelle il n'est pas possible de pourvoir par un autre moyen, même provisoirement

المطلب الثاني

تمييز النقل الإداري عن النقل التأديبي المقنّع

العقوبة المقنّعة:⁸⁶ "هي الإجراء المؤلم الذي تتخذه جهة الإدارة ضد الموظف المذنب، دون توجيه اتهام معين إليه، أو استيفاء الإجراءات التأديبية، وذلك خروجاً على مبدأ مشروعية العقوبة، والذي يقوم على أساس اختيار عقوبة بذاتها من بين العقوبات التي حددها المشرع، وأيضاً على إجراءات التأديب المعقدة والتي تستغرق وقتاً طويلاً".⁸⁷

وإن كان إجراء النقل التلقائي وإجراء النقل التأديبي يؤديان إلى النتيجة نفسها ويرتبان آثاراً قانونية متشابهة فإن الهدف منهما مختلف، فالنقل كعقوبة تأديبية يستهدف عقاب الموظف المخالف، في حين أن النقل كإجراء إداري يستهدف حسن سير العمل الإداري. وقبل الوقوف على المعايير التي وضعها القضاء الإداري لتمييز النقل الإداري عن النقل المقنّع، لابد من الحديث عن الأسباب التي تدفع الإدارة إلى اللجوء للنقل التأديبي المقنّع، وذلك من خلال فرعين وفق الآتي:

⁸⁶ يطلق عليها عدة تسميات منها: سلطة العقاب التي لا تنتمي إلى التأديب، الجزاءات غير التأديبية، وهي تصرفات تتخذها الإدارة ضد الموظف وتحاول أن تضيف عليها صفة مشروعية مستترة في ذلك وراء بعض الإجراءات التي يجيز لها القانون اتخاذها كالتدابير الداخلية ولكنها في حقيقة الأمر تهدف إلى توقيع عقوبة تأديبية بحق الموظف لا يجيزها القانون. انظر في ذلك: محمد قدوري النعيمي، مبدأ المشروعية وأثره في النظام التأديبي للوظيفة العامة (دراسة مقارنة) منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2013،

الفرع الأول

دوافع الإدارة في اللجوء إلى عقوبة النقل المقنّع

تتعدد الأسباب التي تدفع الإدارة إلى اللجوء للنقل المقنّع، بدلاً من اتباع الإجراءات القانونية التي يمكن من خلالها إيقاع النقل التأديبي، ومن أهم هذه الأسباب: أن تكون الإدارة لا تملك صلاحية إيقاع عقوبة النقل التأديبي، أو أنها ترغب في التخلص من الإجراءات التي تسبق إيقاع هذه العقوبة وحرمان الموظف من الضمانات التي يكرسها المشرع للموظف عند مساءلته تأديبياً، كما أن النقل المقنّع يتصف بالسهولة وفاعلية الأثر، فضلاً عن صعوبة الكشف عن نية الإدارة بأن النقل هو نقل تأديبي مقنّع وليس نقلاً إدارياً.

أولاً: عدم اختصاص الإدارة بإيقاع عقوبة النقل التأديبي

قد تخرج عقوبة النقل التأديبي من الاختصاصات التأديبية للإدارة، بحسبانها إحدى العقوبات الشديدة التي يختص بها القضاء، لذلك كثيراً ما يلجأ المختص بإجراء النقل كعقوبة مستترة نظراً لعدم تمكنه من إنزال العقوبة بطريقة مباشرة وظاهرة خشية الطعن عليها، فيحاول أن يخفي غرضه من العقوبة في قرار آخر غير التأديب يكون في ظاهره تصرفاً قانونياً مختلفاً عن الجزاء في حين أنه في حقيقة الأمر ينزل عقوبة تأديبية على العامل، وهو ما عرف بالعقوبة المقنّعة أو العقوبة المستترة.⁸⁸

⁸⁸ أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية (مبادئ القضاء الإداري في التأديب)، ط.1، بدون دار نشر، الاسكندرية، 2009،

ثانياً: التخلّص من الضمانات والإجراءات التأديبية

إن سلطة الإدارة في النقل كعقوبة تأديبية مقيدة بضوابط معينة ويتمتع الموظف في مواجهتها بضمانات كثيرة وفعالة كحق الدفاع، والتحقيق وغيرها؛ فلا يجوز إيقاع هذه العقوبة إلا بعد التأكد من ثبوت المخالفة بحق الموظف وتستدعي توقيع مثل هذا الجزاء.⁸⁹

كما أن للإدارة سلطة تقديرية واسعة في اتخاذ إجراء النقل كإجراء إداري، فالمرجع عادة لا يضع ضوابط وشروطاً وإجراءات محددة لاستعمال الإدارة لصلاحيّة النقل التلقائي باستثناء ما يتعلق بقيد النقل إلى وظيفة شاغرة ومن الدرجة الوظيفية نفسها، وبعض الإجراءات الشكائية.⁹⁰

ولا يعني لجوء الإدارة إلى استخدام أسلوب العقوبات التأديبية المقنّعة عدم ارتكاب الموظف أي خطأ في جميع الأحوال، فقد ترتئي الإدارة في اتباع إجراء النقل التأديبي المقنّع وسيلة للتخلّص من الإجراءات التأديبية المعقّدة والطويلة التي يتطلبها القانون لمعاقبة الموظف المخطئ، الأمر الذي يمكن الموظف مهاجمة قرار النقل التلقائي أمام القضاء الإداري تحت تسمية العقوبة المقنّعة.

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه أن الإدارة تميل إلى النقل المقنّع بغية التخلّص من الإجراءات التأديبية التي تقررها القوانين والنظم والقواعد الإدارية.⁹¹

ومن الأحكام الحديثة الصادرة عن المحاكم الإدارية في فرنسا بهذا الشأن، حكم المحكمة

الإدارية في بوردو (فرنسا) والذي جاء فيه:

"بخصوص الاستنتاجات المتعلقة بإلغاء القرار الصادر في 11 ديسمبر 2017 المتعلق بالنقل

التلقائي وتغيير الإقامة الإدارية، فإنه وفقاً لأحكام المادة 60 من قانون 11 يناير 1984 المتعلق بتحديد

⁸⁹ انظر: عامر محمد الابراهيم، الجزاءات التأديبية المقنّعة في نطاق الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق،

2021، ص. 104 وما بعدها

⁹⁰ انظر: سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة) مرجع سابق، ص. 490

⁹¹ انظر: محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنّعة، مرجع سابق، ص. 150

الأحكام النظامية المتعلقة بالوظيفة العامة للدولة، بالنسخة المعمول بها في تاريخ القرار المطعون فيه:

تقوم السلطة المختصة بتنقلات الموظفين العموميين بعد أخذ رأي اللجان الإدارية المشتركة"

"وبالتالي يجب اتخاذ الإجراءات الإدارية وفقاً للأشكال ووفقاً للإجراءات التي تنص عليها

القوانين واللوائح، وقد أثرت حالة السيدة أ... خلال اجتماع عقد في 6 أكتوبر 2017 للجنة الإدارية

التحضيرية المشتركة (CAP) لفنيي البيئة المعينين داخل مجلس إدارة صندوق التكيف، ويبدو من

الوثائق الموجودة في الملف أن اللجنة الإدارية المشتركة التحضيرية (CAP) لفنيي البيئة المعينين داخل

مجلس إدارة صندوق التكيف (AFB)، على أنه لم تتم استشارة اللجنة الاستشارية المستقلة فيما يتعلق

بهيئة فنيي البيئة بشأن نقله التلقائي الذي ينطوي على تغيير الإقامة الإدارية خلال اجتماعها المنعقد في

24 أكتوبر 2017، ولم يثبت أو حتى يؤكد أن هذه اللجنة كانت ستصدر رأياً بشأن هذا الإجراء خلال

جلسة أخرى، وبالتالي فقد تم حرمان السيدة أ... من الضمانة المنصوص عليها آنذاك بموجب الأحكام

المذكورة أعلاه للمادة 60 من قانون 11 يناير 1984 ، لذلك فإن القرار الصادر في 11 ديسمبر

2017 والذي بموجبه عينها المدير العام لبنك AFB في قسم "إنتاج المعرفة وتثمينها" بالمديرية الإقليمية

لنوفيل آكيتاين اعتباراً من 1 سبتمبر 2017 وحدد الإجراء الإداري لإقامتها في بوردو قد تم وفقاً إلى

إجراء غير نظامي.⁹²

ثالثاً: سهولة الإجراء وفاعلية أثره.

تعتمد الإدارة إلى استخدام الجزاء التأديبي المقنّع لأنه يتميز بالسهولة وفاعلية الأثر والبعد عن

التعقيد، حيث يمثل الجزاء المقنّع أداة طيّعة في يد الإدارة تستخدمها حينما يتسنى لها.⁹³

⁹² CAA de BORDEAUX, 3ème chambre (formation à 5), 13/12/2022, 20BX04090, Inédit au recueil

Lebon

⁹³ محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقنّعة، مرجع سابق، ص. 150

حيث يمثل النقل المقنّع وسيلة تستطيع من خلالها الإدارة التخلص من الإجراءات التي يفرضها المشرع، أو الأنظمة الداخلية، والتي تتطلب وقتاً معيناً وتسويغات محددة، فالمشرع يمنح الإدارة بعض الصلاحيات الخاصة في حالات استثنائية تتطلبها سرعة العمل، وتقديم الخدمات على أكمل وجه، وبالتالي يمكن للإدارة أن تستغل ذلك في تحقيق أغراض أخرى من دون المرور على هذه الإجراءات كي لا يكشف أمرها، فمن جهة تحقق هدفها في أسرع وقت، ومن جهة أخرى تتفادى الروتين الإداري.⁹⁴

رابعاً: صعوبة اثبات النقل التأديبي المقنّع

يقول الفقه: "إن القضاء الإداري لا يعتبر أي قرار إداري متضمناً لعقوبة تأديبية مقنّعة، إلا إذا اكتشف نية الإدارة القاطعة في توقيع عقوبة على الموظف دون اتباع الإجراءات التأديبية".⁹⁵

وإن كانت التفرقة بين التدابير الداخلية والجزاءات التأديبية هي مسألة صعبة ومعقدة، إلا أن هذا الأمر يزيد صعوبة في مسألة النقل المقنّع، حيث أن إجراء النقل المقنّع قد يتداخل مع اختصاص الإدارة في النقل الإداري، فالكشف عن القصد الحقيقي لجهة الإدارة من إجراء نقل الموظف ليس بهذه السهولة.⁹⁶

فالمشكلة التي تثور على هذا المستوى هي معرفة ما إذا كان النقل التلقائي الذي تتخذه الإدارة يكون جزاءً تأديبياً أم أنه إجراء داخلي وتنظيمي يقصد به مصلحة المرفق، فالإدارة لا تفصح دائماً بوضوح عن قصدها في إصدار القرارات أو الإجراءات الداخلية كالنقل الذي يكون في حقيقته عقوبة، وإزاء هذا الغموض الذي يكتنف قرار النقل وإصرار الإدارة من جانبها عن عدم الإفصاح عن حقيقة هذا النقل ومحاولة إخفاء أسبابه كان لا بد من وجود معايير يمكن بواسطتها الكشف عن القصد الحقيقي لجهة الإدارة من إجراء النقل. وهذا ما نتناوله تفصيلاً في الفرع الثاني.

⁹⁴ عامر محمد الابراهيم، الجزاءات التأديبية المقنّعة في نطاق الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص. 103

⁹⁵ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص. 320

⁹⁶ انظر: جهاد صفا، أبحاث في القانون الإداري، ط. 1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص. 126

الفرع الثاني

المعايير القضائية في تمييز النقل الإداري عن النقل التأديبي

لما كان النقل المقرر لضرورة المصلحة يعد المجال الخصب لتوقيع الجزاءات المقنعة فإنه يخشى من أن تتعسف الإدارة وتحيد عن غايات المصلحة العامة بمقتضى ماله من سلطة تقديرية واسعة في هذا المجال فتهدر بذلك حقوق الموظفين التي منحهم إياها القانون.

فماهي إذاً الحدود الفاصلة بين كل من الإجراءين؟ بمعنى آخر متى يُعد النقل سائراً لعقوبة تأديبية، ومتى يُعد مجرد إجراء تنظيمي اقتضته ضرورة حسن سير المرفق العام وفق المعايير التي أوجدها القضاء لإقامة التفرقة بين نوعي النقل؟

أولاً: معايير مجلس الدولة الفرنسي

أمام تردد القضاء الإداري لا سيما الفرنسي منه في تحديد معيار التفرقة بين الإجراء الداخلي الذي منحه المشرع للإدارة من أجل ضمان حسن سير المرفق العام والعقوبة التأديبية التي تهدف إلى المحافظة على الانضباط العام استقر الفقه الفرنسي خاصة الأستاذ DE CORAIL على ثلاثة معايير رئيسة اعتمدها القضاء الفرنسي في التفرقة بين النقل كإجراء إداري تنظيمي أو النقل كجزاء⁹⁷، وهي وفق الآتي:

1- معيار نية الإدارة

وفق هذا المعيار يعمل القضاء على بيان قصد الإدارة من اتخاذها لقرار النقل، وما إذا كانت تهدف منه لعقاب الموظف أم غايتها مجرد استعمال سلطتها في تنظيم المرفق العام، وغالباً فإن الإدارة

⁹⁷ J.-L.de CORAIL, La distinction entre mesure disciplinaire et mesure hiérarchique dans le droit de

لا تكشف عن نيتها في اتخاذ قرار النقل، وهذا ما دفع القضاء الإداري لأن يستعين ببعض الاعتبارات التي يستطيع من خلالها تحري نية الإدارة من قرار النقل وذلك من خلال النقاط الآتية: ⁹⁸

- 1- العودة للواقع والمعطيات الملموسة في القضية وإلى مدى تطابقها مع النصوص القانونية، التي تسمح للإدارة باتخاذ قرارها، فإذا اتضح أن المشرع قد أعفى الإدارة من اتباع إجراءات تأديبية معينة، فإنه بلا أدنى شك يريد من ذلك الاعتراف للإدارة بحقها في استعمال التدابير الداخلية لضمان حسن سير المرفق العام، أما في حالة سكوت المشرع عن تلك الإجراءات فإن تفسير ذلك يكون لمصلحة الإدارة، كون القرار المتخذ من قبلها وفق هذه الحالة يُعد من قبيل التدابير الداخلية.
- 2- تسبب القرار الإداري، حيث أن فرض المشرع على الإدارة تسبب قرارها بالنقل، فإن ذلك يجعل من القرار قراراً تأديبياً.

- 3- استخلاص الصفة التأديبية لقرار النقل من الوثائق المتبادلة بين الإدارة والموظف والمشاكل القائمة بينهما والتي سبقت صدور قرار النقل، مما يستفاد منه نية الإدارة المبيتة في إنزال العقاب.

2- جسامه الأثر

ينظر القضاء استناداً لهذا المعيار إلى الآثار الناتجة عن قرار النقل، ومدى جسامتها، ومقدار الضرر الذي لحق بالموظف المنقول، حيث إن مجلس الدولة الفرنسي يشترط أن يكون الضرر على قدر معين من الخطورة والجسامه كي تسبغ الصفة التأديبية على قرار النقل، فإذا كان الغرض من النقل الإداري، يتمثل بإبعاد الموظف عن مسكنه وفقدانه لمزايا مادية كخفض المرتب أو نقله إلى وظيفة أدنى في السلم الإداري، اعتبر القضاء أن هذا النقل يُعد جزاءً تأديبياً، أما في حال كانت الآثار الناتجة عن قرار النقل ضئيلة، فإن القاضي الإداري لا يأخذها بعين الاعتبار. ⁹⁹

⁹⁸ للتوسع أكثر انظر: عادل الطبطبائي، "النقل متى يعتبر عقوبة مقننة"، مجلة الحقوق، مجلد 6، عدد 1، الكويت، 1982، ص.

172، ومصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية للكتاب، 1976، ص. 170

⁹⁹ نبيلة صديقي، "نقل الموظف العام بين العقوبة التأديبية المقننة والإجراء التنظيمي الداخلي"، مرجع سابق، ص. 67

وتطبيقاً لهذا المعيار، ذهب مجلس الدولة الفرنسي بأحد قراراته إلى أن: "إجراء النقل ولو تم لمصلحة المرفق، إلا أن الصفة التأديبية تلحقه إذا أدى إلى خفض المسؤوليات المناطة بالموظف خفضاً حقيقياً، أو أدى إلى تغيير في صفته الوظيفية".¹⁰⁰

وفي حكم حديث في هذا الشأن ذهبت المحكمة الإدارية في باريس إلى أن النقل لمصلحة الخدمة عقوبة مقننة إذا ثبت أن مرتكب الفعل كان ينوي معاقبة الوكيل وأن القرار كان يضر بالوضع المهني للأخير، وفي هذه القضية، بافتراض أن المهمة الجديدة لمقدم الطلب أدت إلى تخفيض في الواجبات، إلا أنه لا يبدو من الملف أن المهمة الجديدة لمقدم الطلب لن تتوافق مع درجته وأجره على الرغم من فقدان المكافأة ذات الصلة بممارسة المهام داخل شركة الأمن في فندق Matignon وبالتالي، فإن القرار المطعون به لا يشكل إجراءً تأديبياً مقنعاً. وبالتالي، يجب رفض الحجة المستندة إلى طبيعة العقوبة المقننة وإساءة استخدام القرار المطعون فيه.¹⁰¹

وفي حكم آخر صادر عن المحكمة الإدارية في فرساي (فرنسا) جاء فيه:

"لا يُنزع في أن النقل التلقائي المطعون فيه كلفه بوظيفة مقابلة لدرجته دون تغيير محل الإقامة، وإن أكد الطاعن أن هذا المنصب لا يسمح له باستخدام مهاراته في ممارسة مهام مدير الرماية، فإن هذا الظرف وحده ليس من المرجح أن يؤسس لتقليص مسؤولياته داخل الدرك الوطني، وبناءً على ذلك، يجب رفض هذا الالتماس".¹⁰²

وفي حكم آخر صادر عن ذات المحكمة جاء فيه:

¹⁰⁰ C.E., 10 février 1978, Ministre du travail c/Dame Barba, R.D.P, n° 1, 1979, p.286

¹⁰¹ CAA de PARIS, 9ème chambre, 15/10/2021, 20PA01493, Inédit au recueil Lebon

¹⁰² CAA de VERSAILLES, 2ème chambre, 12/06/2020, 18VE03085, Inédit au recueil Lebon

"بالنظر إلى أن أسباب الأمرين المطعون فيهما تبين أنها لا تكشف عن أي رغبة من جانب الإدارة في معاقبة السيدة أ...، وليس لها أي تأثير على خطة أجورها وتعويضاتها ولم تضر بوضعها المهني".¹⁰³

3- تحليل أسباب الإجراء.

يقوم هذا المعيار على البحث في الأسباب التي دعت الإدارة لاتخاذ القرار، وذلك لبيان فيما إذا كانت مصدر القرار يقصد منه تحقيق المصلحة العامة أم تأديب الموظف العام. كوجود أسباب واقعية أو قانونية ذات طبيعة تأديبية تثبت الصفة التأديبية لقرار النقل، كأن يسبق قرار النقل ارتكاب الموظف العام لمخالفة إدارية، أو تسبب الإدارة قرارها بسلوك الموظف، ومن هنا يتكشف للقاضي الإداري أن قرار النقل هو عبارة عن قرار تأديبي، أما لو كان القرار من مقتضيات العمل في المرفق العام، فإن قرار النقل الإداري لا يعدو أن يكون مجرد إجراء تنظيمي ولو كان قرار النقل في غير مصلحة الموظف العام.¹⁰⁴

ومن خلال مراجعة الأحكام الحديثة للمحاكم الإدارية في فرنسا، نجد أن التوجه الحالي لهذه المحاكم هو تبني كافة المعايير السابقة للكشف عن حقيقة قرار النقل، ونذكر من هذه الأحكام، القرار الصادر عن المحكمة الإدارية في بيزانسون، والذي تضمن إلغاء قرار نقل أحد الموظفين بعد بيان أن هذا القرار ينطوي على عقوبة تأديبية، حيث جاء في حيثيات الحكم:

"أن القرار المطعون فيه والذي يقضي بإبعاد السيدة ب... ما يقرب من 17000 كيلومتر من منزلها ومكان ميلادها، في حين أن هناك وظائف أخرى متاحة أقرب لتعيينه مما كان له أثر في التسبب في تدهور موضوعي لوضعها المهني والمادي".

¹⁰³ CAA de VERSAILLES, 2ème chambre, 03/05/2018, 16VE02393, Inédit au recueil Lebon

¹⁰⁴ عبد الفتاح عبد الحليم، أحكام ذوات المبادئ في التأديب والعقاب، دار النهضة، دون تاريخ نشر، ص. 158

"ومن ناحية أخرى، يبدو من جميع الوثائق الموجودة في الملف، وخاصة من حيثيات القرار الوزاري، أن الدافع وراء هذا الإجراء، على وجه الخصوص، هو الاعتداء على "شرف وكرامة وظيفة دركي". إذا طلبت الإدارة تحييد هذا السبب، فلا يترتب على التحقيق أن نفس القرار كان سيصدر فقط فيما يتعلق بالأسباب الأخرى، مع تحديد أن السيدة ب... كانت معارة اعتباراً من 17 ديسمبر 2019 حتى 30 يونيو/حزيران 2020 في لواء كوني، وهي وحدة ذات وظيفة قضائية بينما لم تمارس وظائف مرتبطة بالشرطة القضائية في منصبها في لواء منع وجنوح الأحداث (BPDJ). وبالتالي فإن النية التي تنتهجها الإدارة في هذا السياق تكشف عن الرغبة في معاقبة السيدة ب..."

"ويترتب على ذلك أن الإجراء لم يتخذ لمصلحة الخدمة فقط بل يشكل في الواقع جزءاً، وبالتالي كان يخضع لتطبيق أحكام المادتين 1-4137 ولا 2-4137 من قانون الدفاع، وبما أنه لا خلاف على عدم احترام الإجراء المسبق والضمانات الممنوحة للجنود الخاضعين لعقوبة تأديبية، فقد شوه وزير الداخلية قراره بسوء استخدام الإجراء".¹⁰⁵

فيتضح من هذا الحكم أن المحكمة لإدارية في بيزانسون لم تقف على معيار واحد في كشف حقيقة النقل، حيث أنها بحثت في الآثار الناجمة عن هذا القرار ومدى جاسمتها، كما عملت على كشف نية الإدارة من قرار النقل، وحللت أسباب هذا الإجراء، لتقضي بعدم مشروعية قرار النقل لانطوائه على عقوبة مقنّعة.

ثانياً: معايير مجلس الدولة المصري

يمكن تقسيم معايير مجلس الدولة المصري في التمييز بين النقل الإداري والنقل التأديبي المقنّع وفق تطورات أحكامه إلى معيارين الأول شكلي والثاني موضوعي.

¹⁰⁵ CAA de NANCY, 4ème chambre, 07/11/2023, 23NC00357, Inédit au recueil Lebon

1- المعيار الشكلي:

بدأت أحكام مجلس الدولة المصري في التمييز بين الإجراءات الإدارية والعقوبات التأديبية المقنعة من خلال اتباع معيار شكلي يقوم على أن الإجراءات المتخذ من قبل الإدارة لا يُعدّ جزاءً تأديبياً مقنعاً إلا إذا كان ضمن قائمة الجزاءات التأديبية الواردة في القانون، أما إذا كان هذا الإجراء لا يدخل ضمن قائمة العقوبات التأديبية المحددة على سبيل الحصر فإن الإجراء هو مجرد إجراء إداري تنظيمي. وقد طبق المجلس هذا المعيار على عقوبات النقل التأديبي المقنّع، وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأحد أحكامها أن: "قرارات النقل المكاني والنوعي تُعد من قبيل الإجراءات التنظيمية الداخلية التي يقصد بها ضمان حسن سير العمل وتنظيمه في المرفق، وذلك لعدم ورود قرارات النقل ضمن قائمة الجزاءات التأديبية الواردة على سبيل الحصر في القانون".¹⁰⁶

وفي حكم آخر قضت بأنه: "لا يجوز التحدي بأن نقل المدعي من وظيفة معيد بالجامعة إلى وزارة التربية والتعليم يفقده مزايا أدبية أو أنه ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة بعد أن أصبح نقل الموظف جائزاً من وظيفة إلى أخرى بشرط ألا تقل درجتها عن درجته وذلك طبقاً للمادة 47 من القانون 210 لسنة 1951 الخاص بموظفي الدولة، وإن المادة 84 من القانون المشار إليه حين حددت الجزاءات التأديبية لم تنص على تنزيل الوظيفة بل نصت على خفض الدرجة فالنقل من وظيفة إلى أخرى أصبح من الملاءمات المتروكة لتقدير الإدارة بما لا معقب عليها في هذا الشأن".¹⁰⁷

وقد كان لهذا المعيار الذي تبنته المحكمة الإدارية العليا في مصر أثره على محكمة القضاء الإداري التي سايرت المحكمة الإدارية العليا في اعتماده، فقضت بأن نقل المدعي من رئاسة هيئة

¹⁰⁶ حكمها الصادر في جلسة 1956/5/2 لسنة 7. ق مشار إليه: محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، مرجع

سابق، ص. 321

¹⁰⁷ حكمها الصادر في جلسة 1955/12/10 مجموعة السنة الأولى، عدد 1، ص. 294

العمليات الحربية بالنيابة إلى قيادة المنطقة الجنوبية ثم لإدارة التجنيد لا يعدو أن يكون نقلاً مكانياً اقتضاه حسن توزيع العمل وفقاً لمقتضيات الصالح العام، وهو بهذه المثابة لا يتضمن جزاءً تأديبياً.¹⁰⁸

وقد تعرض هذا المعيار إلى نقد الفقه¹⁰⁹ كونه يُعبر عن نظرة ضيقة لطبيعة الإجراءات التي يمكن أن تتخذها الإدارة في حق موظفيها، وكونه يطلق يد الإدارة في أن توقع ما تشاء من العقوبات المقنّعة من دون وجود رقابة قضائية عليها، ومن دون أن تلتزم بالإجراءات التي يضعها المشرع لضمان عدم تعسف الإدارة في هذه الجزاءات، كما أن خطورة هذا المعيار تكمن بأن الإجراءات التنظيمية للإدارة لا تدخل ضمن أي حصر، وعدم ورود أي إشارة إليها في قائمة العقوبات التأديبية.

كما دعا جانب آخر من الفقه¹¹⁰ إلى ضرورة عدم الاقتصار على الأمور الظاهرية للكشف عن استخدام إجراءات النقل لغايات تأديبية، حيث يتوجب على المحكمة الوقوف على نية الإدارة من قرار النقل لتمييز النقل الإداري عن النقل التأديبي المقنّع.

2- المعيار الموضوعي:

بعد النقد الفقهي للمعيار الشكلي وبيان قصوره وعدم إمكانية الاعتماد عليه في التمييز بين العقوبات التأديبية المقنّعة والإجراءات التنظيمية، عدل القضاء الإداري في مصر عنه إلى معيار موضوعي، تبحث من خلاله في نية الإدارة للكشف عن حقيقة قرار النقل بعد استعانته بالظروف والملابسات المحيطة بقرار النقل والأسباب التي دعت إليه.

وفي ذلك ذهب المحكمة الإدارية العليا في مصر بأحد أحكامها إلى أنه:

"لكي يعد القرار الإداري بمثابة الجزاء التأديبي المقنّع، لا يكفي أن يكون متضمن عقوبة من الجزاءات التأديبية المعينة، بل يكفي أن تتبين المحكمة من ظروف الأحوال وملابساتها أن نية الإدارة

¹⁰⁸ قرار محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 1975/3/24 مجموعة السنة 11، ص. 397

¹⁰⁹ عادل الطبطبائي، "النقل متى يعتبر عقوبة مقنّعة"، مرجع سابق، ص. 175

¹¹⁰ سمير صادق، قرارات وأحكام التأديب في ميزان الإدارية العليا، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1985، ص. 94

اتجهت إلى عقاب العامل فإذا صدر القرار بسبب تصرف معين ينطوي على إخلال العامل بواجبات وظيفته كان القرار قراراً تأديبياً، فإذا كان ذلك ما تقدم وكان القرار المطعون فيه قد أفصح عن سبب إصداره، وهو تأخير المدعي في تجهيز الحسابات الختامية، فإن القرار المطعون فيه يكون قراراً تأديبياً صدر مخالفاً للقانون، إذ إنه فضلاً عن ذلك قد صدر دون اتباع الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب فإنه أوقع عقوبة لم ترد ضمن العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصراً".¹¹¹

وبالتالي فإن اتجاه نية الإدارة إلى عقاب الموظف بغير الإجراءات والأوضاع المقررة لذلك فيكون قرارها عندئذ مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ومخالفاً للقانون، أما إذا تبين أنها لم تتحرف بسلطتها لتحقيق مثل هذا الغرض الخفي، وإنما استعملتها في تحقيق المصلحة العامة التي أعد لها القرار كان سليماً ومطابقاً للقانون.¹¹²

كما قد تكون دوافع قرار النقل تجمع بين نية الإدارة في معاقبة الموظف من جهة وتحقيق مقتضيات المصلحة العامة من جهة ثانية، ففي هذه الحالة يُعد قرار النقل قراراً تأديبياً.¹¹³ وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأحد أحكامها بأن: "المسلم به في الفقه والقضاء الإداريين أن الجزاء التأديبي المقنّع غير مشروع إذا ثبت أن قرار نقل العامل كان مقصوداً به مجازاته تأديبياً عن خطأ تأديبي يكون قرار واجب الإلغاء _ فنقل العاملين لم يشرع من أجل اتخاذه لمجازاة العامل المخطئ وإنما هو وسيلة لتحقيق أفضل لسير المرفق".¹¹⁴

وقضت في حكم آخر على أنه: "وإن كان لا تثريب على الإدارة إذا قدرت أن المصلحة العامة في نقل موظف من وظيفته إلى أخرى فنقله لهذا الغرض ما دام النقل جائز قانوناً كأن لم يكن الموظف

¹¹¹ إدارة عليا طعن رقم 509 لسنة 17. ق، جلسة 1976/5/29

¹¹² محمد فاروق، الجزاء التأديبي المقنّع، مرجع سابق، ص. 61

¹¹³ راشد محمد الفحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضمانته في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة) دار النهضة

العربية، القاهرة، 2014، ص. 100

¹¹⁴ الطعن رقم 2815 لسنة 31 تاريخ الجلسة 1989/3/18

ممن لا يجوز عزلهم أو نقلهم بنص القانون أو لم يكن النقل في حقيقته جزاءً تأديبياً مقنعاً يتضح بعدم الرضا والسخط عليه ويجعل في طياته تنزيراً في الوظيفة أو في الدرجة أو أي جزء آخر مما لا يجوز توقيعه على الموظف إلا لذنوب اقترفه وبعد اتباع الإجراءات التي قد يستوجبها القانون وظروف الحال وملاساته، لئن كان ذلك كذلك إلا أنه من ناحية أخرى قد بان للمحكمة أن نقل المدعي لم يكن مطلقاً غير متجرد من كل شرط ومن ثم يتعين إلغاء تصرف الإدارة في هذا الخصوص".¹¹⁵

ثالثاً: معيار مجلس الدولة السوري

الواضح من خلال أحكام مجلس الدولة السوري أنه يتبنى معياراً موضوعياً في تمييز النقل التأديبي المقتّع عن النقل الإداري، كما يمكن القول أنه يسلك مسلك المحاكم الإدارية الحديث في فرنسا من خلال الجمع بين المعايير الثلاثة التي تبناها مجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد. فالمبدأ العام الذي تتبناه المحكمة الإدارية العليا في سورية هو أن جهة الإدارة هي صاحبة الحق في تقدير المصلحة العامة التي يتم بموجبها نقل العامل من وظيفة إلى أخرى ما لم تثبت إساءة في استعمال السلطة.¹¹⁶

وفي ذلك ذهبت المحكمة الإدارية بدمشق بأحد أحكامها إلى ما يلي:

"استقرّ الاجتهاد على أنه ولئن كانت الإدارة من حيث الأصل تتمتع بسلطة تقديرية بنقل العاملين لديها وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة ومتطلبات حسن سير العمل إلا أن سلطتها بهذا الخصوص منوطة بالألا تكون مشوبة بعيب إساءة استعمال السلطة وذلك بأن يتم نقل العامل إلى وظيفة أدنى من الوظيفة التي كان يشغلها إذ أنه يتعين على الإدارة مراعاة التدرج الوظيفي في السلم الإداري وذلك بأن يتم نقل العامل من وظيفة إلى أخرى مساوية لها في السلم الإداري أو أعلى منها وإلا انطوى

¹¹⁵ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بالطعن رقم 960 لسنة 5 ق. جلسة 1953/2/11

¹¹⁶ القرار رقم 36/ في الطعن 504/ لعام 1995 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا صفحة 969 لعام

قرارها في هذا الخصوص على جزاء تأديبي مقنع لم يخولها القانون سلطة فرضه وتطبيقه بحسبان أن القانون قد حصر سلطة فرض عقوبة النقل التأديبي بالمحكمة المسلكية المختصة دون غيرها".¹¹⁷

وفي حكم آخر قضت بأن: "نقل العامل الى عمل بعيد تماماً عن اختصاصه يعتبر عقوبة تأديبية شديدة لا تفرض إلا بحكم صادر عن المحكمة المسلكية".¹¹⁸

كما أعلنت المحكمة الإدارية العليا في سورية أن: "المشرع في قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لسنة 2006 قد أسبغ على الاساتذة الجامعيين حصانة تعصمهم من النقل، وذلك ضمن حدود معينة لا يجوز بموجبها نقل عضو الهيئة التدريسية إلى الوظائف العامة خارج الجامعة إلا بموافقة من مجلس التعليم العالي، وبصدور الموافقة المذكورة عن مرجعها المختص، لم يعد من السائغ أن ينسب لقرار النقل تقديرية قصد تجاوز تلك الحصانة أو هدف التأديب أو غاية فرض عقوبة مقننة".¹¹⁹

وفي قرار آخر بخصوص الطعن المقدم من مدرس في كلية الهندسة بجامعة حلب لنقله إلى وزارة الأشغال العامة، حيث جاء في القرار:

"إن المادة 5/ من قانون الموظفين وصفت ملاك كل إدارة عامة بما تضمنته وجاءت المادة 47/ فنظمت نقل الموظف من الملاك ذاته بقرار من السلطة التي تمارس حق التعيين كما قضت بأن يتم النقل من ملاك إلى آخر بقرار يصدر عن الإدارة المنقول إليها الموظف بعد موافقة إدارته المنقول منها فإن ثبوت كون المدعي تم نقله بقرار بناء على كتاب من وزارة الأشغال العامة وقرار من المجلس الأعلى للجامعات وبناءً على طلب السيد وزير التعليم العالي يجعل القرار المذكور صادراً بالموافقة بأحكام القانون".¹²⁰

¹¹⁷ المحكمة الإدارية بدمشق بالقرار رقم 301 لعام 2014 في القضية ذات الرقم 861 لعام 2014، والمصدق بموجب قرار دائرة

فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا رقم 1720 في الطعن رقم 6426 لعام 2015

¹¹⁸ القرار 1005/ في الطعن 1138/ لسنة 1993 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والفواخيري والخطيب.

¹¹⁹ قرارها رقم 4166 سجلات المحكمة لعام 2014 ج. 2، 2. 615

¹²⁰ القرار 7 في الطعن 97 لسنة 1977، الهيئة من المستشارين السادة: الخاني والحلي والعجلاني

وفي قرار آخر متعلق بطعن أستاذ جامعي بقرار نقله إلى وظيفة عامة، حيث جاء في القرار:

"إن المشرع في قانون الجامعات رقم 1/ لسنة 1975 قد أسبغ على الاساتذة الجامعيين حصانة تعصمهم من النقل، وذلك ضمن الحدود ومن خلال النهج المرسوم في المادتين 80 و81/ منه، وبموجبها لا يجوز نقل عضو الهيئة التدريسية الى الوظائف العامة خارج الجامعة إلا بموافقة من مجلس التعليم العالي، وبصدور الموافقة المذكورة عن مرجعها المختص، لم يعد من السائغ أن ينسب الى قرار النقل - تقديراً - قصد تجاوز تلك الحصانة أو هدف التأديب أو غاية فرض عقوبة مقنعة.¹²¹

وفي تقديرنا فإننا نؤيد الفقه¹²² القائل بضرورة أن يعتمد القضاء على عدة معايير بقصد الوصول إلى نية الإدارة كونها تتصل اتصالاً وثيقاً بحماية الموظف العام من تعسف الإدارة في استعمال حقها في مجال المحافظة على المصلحة العامة.

وضرورة عدم تقييد القضاء بمعيار معين للكشف عن حقيقة نية الإدارة من قرار النقل، لا سيما أن الإدارة في كثير من الأحيان لا تكشف عن نيتها الحقيقية من قرار النقل، لذلك يكون البحث عن ذلك من خلال القرائن والظروف والملابسات التي تولد عنها اتخاذ قرار النقل كاشفاً عن النية الحقيقية له وبالتالي التصدي له وإلغائه لو كان يدل على وجود نية تأديبية، فمن المسلم به أن عيوب القرار الإداري تتداخل مع بعضها البعض، وكثيراً ما ينطوي القرار الإداري على أكثر من عيب منها، والإجراء الذي يستتر جزاءً مقنناً وإن انطوى على عيب أو أكثر من هذه العيوب، إلا إنه أخص منها بسماته التأديبية المتميزة، إذ إن حقيقة قرار النقل وأسبابه ودوافعه تتبين من خلال استيضاح عناصر التأديب مجتمعة فيه، إذ يتعين أن يتبين من الظروف والملابسات المحيطة بإصدار القرار أن ثمة خطأ صدر عن الموظف، وأن نية الإدارة قد اتجهت إلى عقاب عن هذا الخطأ، ولكن بغير اتباع إجراءات التأديب.

¹²¹ القرار 49/ في الطعن 14/ لسنة 1991 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والقدسي والرجولة. بمثل هذا المبدأ، قضت

المحكمة في قرارها 51/ لسنة 1991

¹²² محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، بلا نشر، 1972، ص. 116

الفصل الثاني

الإطار التطبيقي لعقوبة النقل التأديبي

تمهيد وتقسيم:

إن صلاحيات الإدارة في مجال تأديب موظفيها العام من خلال إجراءاتها التأديبية في توقيع العقوبة التأديبية المقررة له عن خطئه التأديبي، لا بد أن تأخذ في الحسبان عند تطبيقها "مبدأ الشرعية" والذي يعني باختصار سيادة حكم القانون أو مبدأ الخضوع للقانون، وهو مبدأ تقوم عليه الدولة القانونية الحديثة ويقضي هذا المبدأ في المجال الإداري عموماً، أن تكون جميع أعمال الإدارة سواءً القانونية أو المادية مطابقة لأحكام القانون.

وبوقوع الخطأ التأديبي تنتقل القواعد الموضوعية للقانون التأديبي من مرحلة التجريد إلى مرحلة التطبيق، بما يستوجب التحقيق إذا اقتضى الأمر لتحديد حقيقة ارتكاب الموظف العام للخطأ التأديبي المنسوب إليه ومتابعته تأديبياً وإصدار القرار التأديبي في حقه، وذلك على وجه الدقة، وهذا هو دور الإجراءات التأديبية، فهي همزة الوصل بين ارتكاب الخطأ التأديبي وتوقيع العقوبة التأديبية على الموظف العام وصدور قرار تأديبي في ذلك ضد مرتكبها المخطئ تأديبياً، لاستيفاء حق السلك الوظيفي، وعلى هذا الأساس فإن وقوع الخطأ التأديبي من الموظف العام المخطئ والمتابع تأديبياً وإن وُلد للسلك الوظيفي الحق في توقيع العقاب التأديبي عليه، إلا أنه لا يعطيه الحق في توقيع ذلك العقاب التأديبي دون إجراءات تأديبية، ويترتب على عدم اتباع هذه الإجراءات التأديبية أو التغاضي عنها بطلان العقاب التأديبي أو صدوره مخالفاً للقانون.

فالشرعية الإجرائية تستلزم حتماً أن يكون القرار التأديبي الصادر عن السلطة الرئاسية التأديبية التي لها حق التعيين مسبباً، مؤسساً ومستنداً إلى القانون، على نحو لا يجوز معه متابعة الموظف المخطئ تأديبياً إلا بناءً على قواعد إجرائية قررها القانون، وعلى هذا الأساس فإن القانون وحده أو بالأدق التشريع المكتوب هو مصدر القاعدة الإجرائية، والإجراءات التأديبية التي قلنا بأن التشريع هو مصدرها الوحيد ينبغي أن تؤخذ بمعناها الواسع الذي يمتد ليشمل الدستور والقانون واللوائح.

وانطلاقاً من ذلك ما هي السلطة المختصة بتوقيع عقوبة النقل لكل من موظفي القطاع العام وأعضاء الهيئة التدريسية؟ وما هي الضمانات المقدمة لهم تجاه هذه العقوبة؟ وللإجابة عن ذلك نتناول الفصل الثاني من هذه الدراسة من خلال مبحثين وفق الآتي:

المبحث الأول: السلطة المختصة بتوقيع عقوبة النقل التأديبي

المبحث الثاني: ضمانات الموظفين وأعضاء الهيئة التدريسية إزاء عقوبة النقل التأديبي

المبحث الأول

السلطة المختصة بتوقيع عقوبة النقل التأديبي

يُعد التأديب الإداري أداة فعالة بيد الإدارة لغايات ردع الموظف العام من أجل أداء التزاماته الوظيفية، ولهذا أصبح المشرع ملزماً بتحديد السلطة المختصة بصلاحيات توقيع العقوبة التأديبية، بحسبان أن سلطة التأديب أساس النظام التأديبي، ولذلك أولت التشريعات الوظيفية هذه المسألة اهتماماً كبيراً، من خلال إخضاع سلطات التأديب إلى قواعد اختصاص مقيد والذي تحكمه قواعد أمر وملزمة بعيدة عن الحرية والتقدير المطلق وفق ضوابط تحكمها، سواء أكان ذلك في أثناء ممارستها، أو عند الطعن في مشروعيتها أمام القضاء الإداري.

وتختلف السلطة المختصة بتوقيع عقوبة النقل التأديبي باختلاف سلطة التأديب في مجال الوظيفة العامة من دولة لأخرى، وذلك وفقاً لاختلاف النظم السياسية وبالتالي القوانين الإدارية. ورغم اختلاف قوانين الدول فيما يتعلق بالسلطة المختصة بتوقيع العقوبة، وهو اختلاف قد يكون جوهرياً، وقد يقتصر على مجرد تفاصيل وجزئيات، غير أنه أياً كان هذا التعدد في القوانين التأديبية، فهي تدور عادةً بين أنظمة ثلاثة هي:

أولاً: النظام الرئاسي: والذي تستقل فيه السلطة الرئاسية في إيقاع العقوبات التأديبية جميعها

على موظفي الدولة دون مشاركة أي جهة أخرى بهذا الحق.¹²³

ومع ذلك فإن قرارات السلطة الرئاسية بهذا الخصوص لا تكون نهائية، "كعقوبة النقل لتأديبي"،

بحيث تكون خاضعة للطعن أمام المرجع القضائي المختص.¹²⁴

¹²³ ومن تطبيقات النظام الرئاسي في التأديب النظام الإنجليزي والأمريكي والإسباني والبرتغالي والكندي، انظر: عمرو بركات، المسألة التأديبية، ص. 111، وقد كانت فرنسا تأخذ بالنظام الرئاسي في التأديب في بادئ الأمر إلا أنها اتجهت إلا الأخذ بالنظام شبه القضائي وكان ذلك بسبب الانتقادات الشديدة التي وجهت إلى النظام الرئاسي في مجال التأديب، انظر: ملكية الصروح، سلطة

التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، ط. 1، 1984، ص. 99

ثانياً: النظام شبه القضائي: وهو نظام رئاسي في جوهره، فدور السلطة الرئاسية في إيقاع الجزاء التأديبي ما زال قائماً وعلى الأقل ظاهراً، إلا أن بعض التعديلات تدخل على النظام الرئاسي فلا يؤثر في هيكله، وإن كانت تغير من ملامحه، فتهدف في مجموعها إلى تأمين قدر من الضمانات الجوهرية للموظف العام، كإلزام السلطة الرئاسية بأخذ رأي معين قبل توقيع العقوبة التأديبية، أو أن يكون رأي هذه الجهة ملزماً للسلطة الرئاسية، أو من خلال إنشاء مجالس تأديب يغلب فيها العنصر الإداري، والتي تختص بتوقيع الجزاءات التأديبية على الموظفين.¹²⁵

ثالثاً: النظام القضائي: يتميز النظام القضائي في التأديب باقترب الدعوى التأديبية من الدعوى الجنائية، وجعل نظام التأديب نظاماً قضائياً بالمعنى الصحيح، وذلك بفصل سلطتي التحقيق والادعاء من جهة، وبين سلطة المحاكمة من جهة أخرى وفي ذات الوقت وضع عدة قيود للحد من حق السلطات الرئاسية في ممارسة سلطة التأديب وقصرها على العقوبات البسيطة.¹²⁶

وبعد هذا العرض، من هي السلطة المختصة بإيقاع عقوبة النقل التأديبي في الأنظمة المقارنة محل هذه الدراسة؟ وهي تختلف هذه السلطة باختلاف طبيعة الوظيفة؟ وللإجابة عن ذلك نتناول هذا المبحث من خلال مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في الدولة

المطلب الثاني: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على أعضاء الهيئة التدريسية

¹²⁴ نتناول ذلك تفصيلاً في المبحث الثاني من هذا الفصل

¹²⁵ يأخذ بهذا النظام عدة دول كمصر وفرنسا والعراق واليمن والمغرب وإيطاليا وبلجيكا، انظر: رمزي طه الشاعر ورمضان محمد

بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري (قضاء التأديب، قضاء التعويض) دار الثقافة الجامعية، 1993، ص. 170

¹²⁶ سليمان الطماوي، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص. 9 وما بعدها

المطلب الأول

السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في الدولة

إن السلطة المختصة بتوقيع عقوبة النقل التأديبي بحسبانها تدرج ضمن العقوبات الشديدة، تختلف باختلاف نظام التأديب في الدولة، حيث تختص المحاكم المسلكية في إيقاعها في سورية بالنسبة للعاملين في الدولة، أما في فرنسا فإنها تصدر من قبل السلطة الرئاسية بعد أخذ رأي لجان مشتركة، أما في مصر فإن العقوبة التي تتشابه موضوعاً مع عقوبة النقل في كل من سورية وفرنسا والتي هي عقوبة خفض الدرجة فإنها تكون من اختصاص السلطة الرئاسية، أما في حال ترافق تخفيض الأجر من خفض الدرجة فإنها تكون من اختصاص المحاكم التأديبية، ولتفصيل ذلك نتناول هذا المطلب من خلال فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول

السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في سورية

فصل قانون العاملين في الجهات الرئاسية التي يمكن أن تفرض العقوبات الخفيفة، حيث راعى تصاعد هذه السلطة على السلم الإداري كلما كانت العقوبة أكثر شدة على سلم العقوبات الخفيفة، وذلك على النحو التالي:¹²⁷

أ- عقوبتا التنبيه والإنذار: وتقرضان من قبل الرئيس الذي يعمل العامل تحت إشرافه، وله عليه سلطة المراقبة والمحاسبة والتوجيه.

ب- عقوبة الحسم من الأجر: وتقرض من قبل الوزير المختص أو المحافظ أو معاون الوزير أو المدير العام أو من يفوضه بذلك.

ج- عقوبتا تأخير الترفيع وحجب الترفيع: وتقرضان من قبل الوزير المختص حصراً.

¹²⁷ الفقرة أ من المادة 70 من قانون نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004

وفيما يخص العقوبات الشديدة والتي هي (عقوبة النقل التأديبي وعقوبة التسريح التأديبي وعقوبة الطرد)¹²⁸، فإن الاختصاص في فرضها منعقد للقضاء ممثلاً بالمحاكم المسلكية، حيث تنص الفقرة د/ من المادة 70 من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم 59 لعام 2004 على أن تفرض العقوبات الشديدة بحكم صادر عن المحكمة المسلكية ذات العلاقة، وتنفذ بصك من الجهة التي تمارس حق التعيين.

كما جاء في نص المادة 52 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 على أن: "تفرض المحكمة المسلكية إحدى العقوبات الشديدة المنصوص عليها في القانون الخاضع له المحال إذا حكم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة".
 "وللمحكمة في غير الحالات المذكورة في الفقرة السابقة أن تفرض إحدى العقوبات الخفيفة أو الشديدة المنصوص عليها تبعاً للمخالفة المرتكبة".

ومن ثم فإن القرار الصادر عن الإدارة ذاتها بفرض عقوبة مسلكية شديدة إنما يعد منعزلاً لأن مثل هذا القرار يكون مشوباً بعيب عدم الاختصاص الجسيم.¹²⁹
 إذاً فإن فرض عقوبة النقل التأديبي بحق الموظف هي من اختصاص المحاكم المسلكية في مجلس الدولة، وبالتالي كيف يتم تشكيل هذه المحاكم، وما هي الإجراءات أمامها عند فرض عقوبة النقل التأديبي، هذا ما نتناوله من خلال هذا الفرع وفق الآتي:

أولاً: تشكيل المحكمة المسلكية (التأديبية)

تُعد المحاكم المسلكية استناداً للمادة (2) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 إحدى مكونات القسم القضائي لمجلس الدولة السوري¹³⁰، والذي أعاد تنظيم المحاكم المسلكية وفق أحكامه توفيراً لضمان أكبر في محاكمة الموظفين أمام محاكم مختصة بشؤون العاملين الإدارية.¹³¹

¹²⁸ انظر: الفقرة ب/ من المادة 68 من قانون نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004

¹²⁹ حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 517 في الطعن 51 لعام 1994

واستناداً للفقرة 3/ من المادة (5) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019،

تتشكل المحكمة المسلكية من:

- مستشار مساعد على الأقل (رئيس للمحكمة)
 - اثنين من النواب من الدرجة الأولى على الأقل (أعضاء)
 - أحد قضاة مجلس الدولة برتبة نائب من الدرجة الأولى على الأقل (محقق)
- ويتضح من التشكيل الجديد الذي أقره قانون مجلس الدولة رقم 32، إلغائه للتمثيل غير القضائي في المحاكم المسلكية الذي كان موجوداً في قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990، وذلك بالنسبة لعضوية أحد العاملين في الدولة كممثل عن التنظيم النقابي.¹³²
- كما أن تشكيل المحاكم المسلكية في القانون رقم 32 جاء خالياً من اصطلاح العضو الملازم، وهو "عضو احتياطي يحل محل العضو الأصلي عند تغيبه".¹³³
- وبالتالي يتبين لنا توجه المشرع السوري في التخلي عن النظام المختلط للمحاكم المسلكية من خلال تواجد عنصر قضائي وعنصر إداري في تشكيل هذه المحاكم، ليصبح تشكيل هذه المحاكم تشكيلاً قضائياً خالصاً، وهو ما يراه بعض الباحثين¹³⁴ "تغليباً لعنصر الضمان على عنصر الفاعلية، حيث إن وجود العنصر الإداري في تشكيل هذه المحاكم كان يحقق السرعة والفاعلية لما يفترض أن يتمتع به من الخبرة بظروف العمل مما يكون له أثر على محاكمة الموظف".

¹³⁰ حيث كان مجلس التأديب في سوريا ملحقاً بالقضاء العادي، قبل إلحاقه بمجلس الدولة بموجب قانون المحاكم المسلكية رقم (7) لعام 1990، انظر: عمار التركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة "دراسة تحليلية في ضوء أحكام القانون رقم (7) لعام 1990"، مجلة جامعة دمشق، مجلد 36، عدد 2، 2020، ص. 146

¹³¹ بئينة علي سليمان، الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص. 35

¹³² انظر: المادة (2) من القانون رقم 7 لعام 1990

¹³³ انظر: عمار تركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة "دراسة تحليلية في ضوء أحكام القانون رقم (7) لعام 1990، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، مجلد 36، عدد 2، 2020، هامش الصفحة 147

¹³⁴ بئينة علي سليمان، الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص. 46

وفي تقديرنا فإن سلوك المشرع السوري بالتدرج في تشكيل المحاكم المسلكية من النظام المختلط إلى النظام القضائي، كان تدرجاً سليماً، بحسبان أن المحاكم المسلكية في سورية هي محاكم حديثة النشأة وحتى تستكمل مقومات وجودها.

ثانياً: إجراءات الإحالة والمحاكمة

إجراءات تأديب الموظف هي: "سلسلة من الأعمال هدفها الأساسي تسليط الجزاء التأديبي على الموظف المذنب، وهي تخضع لقواعد قانونية من شأنها أو تحول دون إساءة استعمال السلطة الرئاسية في المجال التأديبي" ¹³⁵

ومن هذا التعريف نجد أن الاجراءات التأديبية للموظف العام تبدأ من لحظة ارتكابه للمخالفة الوظيفية، حيث يتم فرض العقوبة التأديبية بحقه إن كانت المخالفة بسيطة، أو احالته للتحقيق (مجلس التأديب) حال كانت المخالفة تستوجب عقوبة شديدة، ويمكن تناول إجراءات المحاكم المسلكية من خلال ثلاث مراحل رئيسية، وهي قرار الإحالة، والتحقيق، وجلسات المحاكمة.

1- قرار الإحالة

عند ارتكاب الموظف لمخالفة تستوجب العقوبة التأديبية، فإن للإدارة صلاحية إيقاع إحدى العقوبات الخفيفة بحقه، لكن في حال رأت أن الفعل المرتكب يستوجب إيقاع عقوبة شديدة، فإنها لا تملك إيقاع هذه العقوبات، وإنما تملك إحالته للمحكمة المسلكية التي تملك هذه الصلاحية ¹³⁶، وانطلاقاً من ذلك يعرف بعض الباحثين قرار الإحالة بأنه: "الاتجاه نحو توقيع جزاء تأديبي أشد على الموظف، بعد اقتناع سلطة التأديب بمسؤولية الموظف عما هو منسوب إليه وأنه يستحق مثل هذا الجزاء". ¹³⁷

¹³⁵ سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص. 422

¹³⁶ انظر: المادة (70) من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004

¹³⁷ محمد عامر إبراهيم وعمار التركاوي، الطبيعة القانونية لقرار إحالة الموظف العام إلى المحكمة المسلكية: دراسة مقارنة، مجلة

وقد حددت المادة (44) من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 الجهات التي

تملك صلاحية الإحالة على سبيل الحصر وهي:

- "رئيس مجلس الوزراء لمن يعين بمرسوم".
- "السلطة التي تمارس حق التعيين".
- "رئيس الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش ورئيس الجهاز المركزي للرقابة المالية بالاستناد إلى التحقيق الذي يجري وفق القانون الخاص بكل منهما".¹³⁸
- "النيابة العامة وفق أحكام القانون".

كما تملك المحكمة المسلكية أن تطلب من الجهات العامة إحالة أحد الموظفين إليها، عندما

ترى لزوم ذلك.¹³⁹

وهنا لابد من الإشارة إلا أن إحالة العامل إلى المحكمة المسلكية يكون وجوبياً وحتمياً عند الحكم على العامل جزائياً بعقوبة جنائية أو عقوبة جنحية مخلة بالثقة العامة أو ناشئة عن العمل، وبالتالي فإن الإدارة لا تملك صلاحية إنهاء خدمة العامل لديها وتصفيه حقوقه قبل إحالته إلى المحاكم المسلكية في حال الحكم عليه بجنائية أو جنحة شائنة.¹⁴⁰

ويسقط حق الإحالة للمحاكم المسلكية بسقوط الدعوى المسلكية، وقد فرق المشرع السوري بين

حالتين في هذا الخصوص:¹⁴¹

¹³⁸ وفي هذه الحالة يتم تبليغ صك الإحالة إلى الجهة التي يعمل لديها المحال وإلى إدارة قضايا الدولة، انظر: الفقرة 2/ من المادة

45 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019

¹³⁹ الفقرة 2/ من المادة 44 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019

¹⁴⁰ انظر: الرأي الصادر عن القسم الاستشاري للفتوى والتشريع في مجلس الدولة السوري رقم 110 لسنة 2018 في القضية رقم 141

لسنة 2018

¹⁴¹ انظر: المادة 60 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019

الحالة الأولى: والتي تكون فيها الدعوى المسلكية غير مرتبطة بجرم جزائي، حيث تسقط الدعوى بمرور ثلاث سنوات على وقوع الفعل الذي يستوجب الملاحقة.

الحالة الثانية: والتي تكون فيها الدعوى المسلكية مرتبطة بجرم جزائي، حيث تسقط الدعوى المسلكية بمرور ثلاث سنوات على اكتساب الحكم الجزائي الدرجة القطعية.

والسؤال الذي يثور في هذا الشأن، هل مدة سقوط الدعوى المسلكية المرتبطة بجرم جزائي تبدأ من تاريخ صدور الحكم الجزائي المكتسب الدرجة القطعية أم من تاريخ تبليغ الإدارة الحكم أو علمها اليقيني به؟

وفي هذا الخصوص تجيب المحكمة الإدارية العليا بأحد أحكامها بالقول:

"بأن تقرير سقوط الدعوى المسلكية المرتبطة بجرم جزائي بانقضاء ثلاث سنوات على اكتساب الحكم الجزائي الدرجة القطعية وفق ما قضت به المادة (2/60) من قانون مجلس الدولة إنما يستوجب التحقق من واقعة تبليغ الإدارة التي يعمل لديها العامل المحال للقضاء الجزائي باكتساب الحكم الجزائي الدرجة القطعية وفق الأصول القانونية لتبليغ الأحكام القضائية أو من تاريخ علمها اليقيني عن طريق العامل الذي صدر الحكم بمواجهته من خلال وضع نفسه تحت تصرفها مودعاً لديها صورة مصدقة أصولاً عن الحكم الجزائي القطعي بحيث تبدأ بعد ذلك مدة التقادم المسلكي الملمع إليه بعد حدوث واقعة التبليغ وأن القول بخلاف ذلك إنما يفسح المجال أمام العامل المحال للقضاء الجزائي للتهرب والتملص من المحاكمة المسلكية من خلال الحيلولة دون تبليغ الإدارة نتيجة إحالته للقضاء الجزائي لما هو معلوم من أن المحاكمة المسلكية قد تؤدي أحياناً إلى التسريح أو الطرد بحسب الجرم الجزائي المقترف من العامل وهذا يتنافى مع قصد المشرع في المادة القانونية أعلاه النازمة للتقادم المسلكي".¹⁴²

¹⁴² القرار رقم (2/491/ع) لعام 2020، جلسة 2020/11/11

2- التحقيق

بعد ورود قرار الإحالة إلى ديوان المحكمة المسلكية، يحيل رئيس المحكمة صك الإحالة مع

الملف إلى المحقق¹⁴³ لإجراء التحقيق في موضوعها ووضع تقرير بشأنها.¹⁴⁴

"حيث يدقق المحقق في إضارة التحقيق ويطلب من الجهة التي يعمل لديها المحال بياناً عن وضعه المسلكي وملاحظات رؤسائه وعلى هذه الجهة تقديم هذا البيان خلال خمسة أيام من تاريخ تبليغها وله أن يطلب إيضاحات خطية من المحال، وأن يستجوب الشهود وأن يلجأ للخبرة الفنية عند الاقتضاء، ويقوم بالتبليغات اللازمة بالطرق الإدارية وله أن يحدد مهلاً لتقديم الدفوع والمستندات وله أن يجري أي تحقيق يراه لازماً لاستجلاء الحقيقة".¹⁴⁵

وفي حال تبين للمحقق أن الفعل المنسوب إلى المحال يشكل جنائية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة ارتكبت أثناء تأدية العمل أو بسببه، فله أن يقرر توقيف الموظف بقرار مسبب أو أن يطلب كف يده من المرجع المختص، وقرار المحقق في هذا الشأن يكون قابلاً للطعن أمام المحكمة المسلكية خلال مدة 24 ساعة تبدأ من تاريخ تبلغ الموظف به، حيث تتوقف في هذه الحالة اجراءات المحاكمة المسلكية حتى يُبت في الحكم جزائياً.¹⁴⁶

وفي حال عدم وجود جرم جزائي يستوجب الإحالة للقضاء الجزائي، يضع المحقق تقريراً يتضمن الوقائع والأدلة والتكييف القانوني ويودعه مع الملف لدى المحكمة، فضلاً عن إيداع صورة عن

¹⁴³ المحقق هو أحد قضاة مجلس الدولة برتبة نائب من الدرجة الأولى على الأقل. انظر: الفقرة 3/ من المادة 5 من قانون مجلس

الدولة رقم 32 لسنة 2019

¹⁴⁴ الفقرة 1/ من المادة 45 من القانون أعلاه.

¹⁴⁵ المادة 46 من القانون أعلاه

¹⁴⁶ انظر: المادة 47 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019

التقرير إلى الجهة التي يعمل بها الموظف، وصورة إلى إدارة قضايا الدولة، وصورة إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو الجهاز المركزي للرقابة المالية.¹⁴⁷

وقد منح المشرع السوري ضماناً مهمة للموظف المحال خلال مرحلة التحقيق، تتمثل بالاطلاع على ملف التحقيق من قبله أو من قبل وكيله، وذلك بحضور رئيس المحكمة، أو من يندبه لهذا الأمر¹⁴⁸، حيث يمكن للموظف المحال الوقوف على المخالفة المنسوبة له حتى يتمكن من الدفاع عن نفسه في أولى جلسات المحاكمة.

3- جلسات المحاكمة

بعد إيداع المحقق تقريره وملف الدعوى لدى المحكمة، يحدد رئيس المحكمة موعد انعقاد الجلسة ويدعو المحال لاستجوابه وتقديم دفوعه ومستنداته دفعة واحدة¹⁴⁹، وتنعقد جلسات المحاكمة بحضور المحقق¹⁵⁰، لكنه لا يشترك في جلسات المذاكرة أو في إصدار الحكم، بل يقتصر دوره على المطالبة الشفهية والخطية.¹⁵¹

وتنعقد جلسات المحاكمة بصور سرية، وبحضور ممثل عن الجهة العامة التي يعمل لديها المحال، وذلك بعد تبليغها موعد المحاكمة، وحضور المحال بالذات أو وكيل عنه.¹⁵² وبعد انعقاد جلسة المحاكمة، يتلو رئيس المحكمة أو من يكلفه من العضوين أوراق الدعوى ومستنداتها، ويستجوب المحال عن الأفعال المنسوبة إليه، ويستمع إلى أقوال بقية أطراف الدعوى.¹⁵³

¹⁴⁷ انظر: الفقرة 1/ من المادة 48 من القانون أعلاه.

¹⁴⁸ الفقرة 2/ من المادة 48 من القانون أعلاه.

¹⁴⁹ الفقرة 2/ من المادة 49 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019

¹⁵⁰ الفقرة 1/ من المادة 49 من القانون أعلاه

¹⁵¹ الفقرة 4/ من المادة 49 من القانون أعلاه

¹⁵² انظر: الفقرة 2+1/ من المادة 50 من القانون أعلاه

¹⁵³ الفقرة 3/ من المادة 50 من القانون أعلاه

كما تستمع المحكمة إلى إفادات الشهود مباشرة أو بطريق الإنابة، ولها أن تتدب واحداً أو أكثر من هيئتها لاستكمال التحقيق محلياً إذا رأت لزوماً لذلك كما يكون لها إحضار الشاهد وتغريمه أو إعفاؤه من الغرامة وفقاً للأحكام الواردة في قانون أصول المحاكمات الجزائية.¹⁵⁴

الفرع الثاني

السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في فرنسا ومصر

أولاً: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في فرنسا

نصت المادة (19) من القانون رقم 634 لسنة 1983 على أن السلطة التأديبية تكون من حق الجهة التي تملك التعيين وفي ذلك تأكيد لما كان قد نص عليه قانون التوظيف رقم 244 الصادر في 1959/2/4 الذي جاء قانون 1983/7/13 مكملاً له، ويمنح القانون الفرنسي الإدارة سلطة فرض عقوبات الإنذار واللوم دون استشارة أية جهة.¹⁵⁵

أما العقوبات الأشد ومنها عقوبات النقل التأديبي فلها فرضها بعد استطلاع رأي اللجنة الإدارية المشتركة التي تضم ممثلين عن الموظفين والإدارة بالتساوي.¹⁵⁶

وبالتالي فإن المشرع الفرنسي قد أخذ بالنظام الإداري في التأديب فأناط بالسلطة الرئاسية التي تملك التعيين سلطة التأديب، ولهذه السلطة أن توقع بمفردها عقوباتي (الإنذار واللوم) فقط، أما باقي العقوبات فيتعين عليها قبل توقيعها أن تستشير هيئة معينة تسمى "اللجنة الإدارية المشتركة أو مجلس التأديب" وتصدر العقوبة بقرار مسبب من الجهة التي لها السلطة التأديبية.

¹⁵⁴ الفقرة 4/ من المادة 50 من قانون مجلس الدولة رقم 32 لسنة 2019

¹⁵⁵ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة) اطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس 1986، ص. 292

¹⁵⁶ محمد جودت الملط، المسؤولية التأديبية للموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة 1967، ص. 344

حيث أنشأ المشرع الفرنسي لجاناً استشارية متخصصة تستشار بشأن العقوبات التي يراد توقيعها على الموظفين، الذين تنطبق عليهم اللائحة العامة¹⁵⁷، ونظم المشرع كيفية تشكيلها واختصاصاتها، وينعقد المجلس بتقرير صادر من السلطة صاحبة الحق في التأديب، والتي يجب أن تشير في تقريرها الظروف التي ارتكبت فيها وعلى المجلس أن يصدر رأيه خلال مدة شهر تحسب من تاريخ ثبوت اختصاصه وتمتد هذه المدة إلى ثلاثة أشهر عندما يقوم المجلس بإجراء تحقيق ، وفي حالة وجود دعوى أمام القضاء الجنائي يجوز المجلس التأديب أن يقترح وقف إجراءات التأديب لحين صدور الحكم الجنائي.¹⁵⁸

وفي ظل القانون الصادر في 1959/2/4 تتكون من عدد متساوي من ممثلي الموظفين وممثلي الإدارة ويشمل عدد من الأعضاء الأصليين وعدد متساوي من الاحتياط ، ويعين ممثلو الإدارة بموجب قرار وزاري وينتخب ممثلو الموظفين عن طريق الاقتراع السري، أما بشأن اختصاصها فإنه لا يجوز للسلطة الرئاسية توقيع أي عقوبة تأديبية، عدا الإنذار واللوم دون الاستشارة المسبقة له ويجب أن يكون الموظف ممثلاً في هذا المجلس.¹⁵⁹

وفي حال فرضت الإدارة العقوبة خلافاً لرأي اللجنة فللموظف التظلم أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة خلال شهر من تاريخ تبليغه بقرار فرض العقوبة.¹⁶⁰

وهكذا يتولى الرئيس الإداري الأعلى ممثلاً في شخص رئيس الجمهورية أو الوزير المختص أو رئيس المرفق توقيع سائر العقوبات الانضباطية المنصوص عليها في المادة (30) من قانون 1959/2/4 بما فيها النقل التأديبي... والقيد الوحيدة الذي ينبغي على الإدارة الالتزام به هو استشارة اللجنة المنوه عنها وإن رأي هذه اللجنة غير ملزم للإدارة، ولذلك ثار تساؤل حول مدى قيمته من الناحية

¹⁵⁷ سعيد موسى بركات، النظام التأديبي للخدمة العامة في السودان، رسالة دكتوراه، جامعة رين، فرنسا، 1978، ص 190.

¹⁵⁸ المادة (70) من القانون رقم (2294) لسنة 1946.

¹⁵⁹ المادة (17) من الأمر القانوني رقم (244) بتاريخ 1959/2/4

¹⁶⁰ المادة السادسة من المرسوم رقم (311) الصادر في 1959/2/14

القانونية إذ يرى البعض أن له قيمة أدبية تدفع سلطة التأديب إلى التفكير طويلاً قبل أن تشرع في مخالفته وهو أمر نادر الحدوث- عملاً- بسبب علمها المسبق بأن هذه المخالفة يمكن أن تعرض قرارها للإلغاء في حالة التظلم منه أمام المجلس الأعلى للوظيفة العامة خلال المدة القانونية وهي شهر من تاريخ اخطار الموظف المعني بها وبعد موافقة اللجنة الإدارية المشتركة على ذلك.¹⁶¹

وبالتالي فإن السلطة التأديبية في النظام الفرنسي هي بالأصل تُسند إلى الجهات الإدارية الرئاسية وإن استشارة مجلس تأديبي لا يميل بالإجراء التأديبي إلى النظام القضائي إذ إنه على الرغم من الضمانات الممنوحة إلى الموظف فإن السلطة التأديبية تظل بيد السلطة الإدارية.¹⁶²

فالنظام التأديبي في فرنسا وكما يرى الفقه¹⁶³ يجمع بين النظامين الرئاسي وشبه القضائي في السلطة التأديبية، في حين يرى فقه آخر¹⁶⁴ أن السلطة التأديبية في فرنسا رئاسية من حيث الأصل، ولا يغير من هذا الحال وجود لجان إدارية تستشيرها الإدارة، حيث أن رأي هذه اللجان يبقى استشارياً غير ملزم.

وفي تقديرنا فإننا نميل لترجيح الرأي الأول، واعتبار النظام التأديبي في فرنسا يجمع بين النظام الرئاسي وشبه القضائي في السلطة التأديبية للموظف العام، فهو نظام رئاسي بالنسبة للعقوبات الخفيفة التي لا تحتاج لأخذ رأي اللجان (كالتنبيه واللوم) في حين أن العقوبات الأخرى تحتاج لأخذ رأي تلك اللجان، ولا يقدح في هذا المقام عدم إلزامية رأي تلك اللجان، على اعتبار أن التصنيف الفقهي _كما

¹⁶¹ عبد الفتاح حسن، "السلطة المختصة بالتأديب في التشريع المقارن، مجلة العلوم الادارية" العدد الاول، السنة السابعة 1965،

ص. 16

¹⁶² Silvera Victor, La Fonction publique et ses problèmes actuels, Éditions de "L'Actualité juridique", the University of Virginia, 2008, p. 396

¹⁶³ عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، دار النهضة، القاهرة، 1980، ص. 133

¹⁶⁴ علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص. 206

رأينا_ للنظام شبه القضائي في النظام التأديبي لم يفرق بين إلزامية أو عدم إلزامية رأي اللجان التي يستوجب أخذ رأيها في العقوبة التأديبية من قبل السلطة الرئاسية.

كما أن المشرع الفرنسي أصدر عدداً من المراسيم التي تنص على إلزام الرئيس الإداري الأعلى بفرض العقوبة التي تقترحها اللجنة الإدارية المشتركة دون إمكان تعديلها إلا فيما يحقق مصلحة الموظف محل المساءلة ومنها مرسوم 1907/1/11 الخاص بالعاملين بالإدارة المركزية لوزارة البحرية ومرسوم 1908/6/16 الخاص بالمصايد ومرسوم 1911/2/18 بالنسبة لعمال البحر، ومرسوم 1907/1/11 المعدل بمرسوم 1910/1/18 الخاص بموظفي البرق والبريد.¹⁶⁵

كما أن هناك طائفة من الموظفين أضفى لهم المشرع الفرنسي حماية خاصة (كالقضاة، وأعضاء النيابة العامة، وأعضاء الهيئة التعليمية في الجامعات) من خلال جعل تأديبهم من اختصاص مجالس تأديبية يدخل في تكوينها العنصر القضائي، وتكون قراراتها تحت رقابة مجلس الدولة، وهذا ما نتناوله تفصيلاً في المطلب التالي.

ثانياً: السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على العاملين في مصر

كما رأينا فإن المشرع المصري لم يستخدم اصطلاح "النقل التأديبي" كأحد العقوبات التي يمكن التي يمكن فرضها على الموظف العام، بل إنه استخدم مضمون النقل النوعي من خلال عقوبتي "الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة" وعقوبة "الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى لقدّر الذي كان عليه قبل الترقية".¹⁶⁶

والواضح أن المشرع المصري يميز بين العقوبتين لناحية السلطة المختصة بتوقيع العقوبة، حيث تملك السلطة المختصة (الوزير أو المحافظ أو رئيس مجلس إدارة الهيئة بحسب الأحوال)¹⁶⁷ سلطة

¹⁶⁵ انظر: مصطفى عفيفي وبدرية جاسر صالح ، السلطة التأديبية بين الفاعلية الضمان ، القاهرة، 1982، ص. 139

¹⁶⁶ انظر: المادة 61 من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم 81 لسنة 2016

¹⁶⁷ انظر: الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم 81 لسنة 2016

توقيع عقوبة "الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة"¹⁶⁸، أما عقوبة "الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية"، فإنها تدخل ضمن اختصاص المحاكم التأديبية.¹⁶⁹

وفيما يتعلق بالإجراءات أمام المحاكم التأديبية، فإنها تبدأ من خلال إيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة من النيابة الإدارية قلم كتاب المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين وفئاتها والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق.¹⁷⁰

وتنظر الدعوى في جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة، ويتولى رئيس المحكمة تحديدها خلال الميعاد المذكور على أن يقوم قلم كتاب المحكمة بإعلان ذوى الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق.¹⁷¹

وتفصل المحكمة التأديبية في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة وعلى الوزراء والرؤساء المختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل في الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب، ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب على ألا تتجاوز فترة التأجيل أسبوعين، وتصدر المحكمة حكمها في مدة لا تتجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوى إليها.¹⁷²

وللمحكمة استجواب العامل المقدم للمحاكمة وسماع الشهود من العاملين وغيرهم ويكون أداء الشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين ويسري على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع

¹⁶⁸ انظر: الفقرة الثالثة من المادة 62 من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم 81 لسنة 2016

¹⁶⁹ انظر: الفقرة الرابعة من المادة 62 من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم 81 لسنة 2016

¹⁷⁰ الفقرة الأولى من المادة 34 من قانون مجلس الدولة المصري

¹⁷¹ الفقرة الثانية من المادة 34 من قانون مجلس الدولة المصري

¹⁷² المادة 35 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

عن أداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة لذلك قانوناً وتحرر المحكمة محضراً بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت في الأمر جريمة.¹⁷³

وإذا كان الشاهد من العاملين الذين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم وتخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أو امتنع عن أداء الشهادة، جاز للمحكمة أن تحكم عليه بالإندار أو الخصم من المرتب لمدة لا تتجاوز شهرين.¹⁷⁴

وفيما يتعلق بالحضور أمام المحاكم التأديبية في مصر فإن للعامل المقدم إلى المحكمة التأديبية أن يحضر جلسات المحاكمة أو أن يوكل عنه محامياً وله أن يبدى دفاعه كتابةً أو شفاهةً، وللمحكمة أن تقر حضوره شخصياً.¹⁷⁵

وتفصل المحكمة في الواقعة التي وردت بقرار الإحالة، ومع ذلك يجوز للمحكمة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت عناصر المخالفة ثابتة في الأوراق، وبشرط أن تمنح العامل أجلاً مناسباً لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك.¹⁷⁶

وللمحكمة أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها إذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم ، وفي هذه الحالة يجب منحهم أجلاً مناسباً لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناء على طلب رئيس المحكمة.¹⁷⁷

¹⁷³ الفقرة الأولى المادة 36 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

¹⁷⁴ الفقرة الثانية المادة 36 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

¹⁷⁵ المادة 37 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

¹⁷⁶ المادة 40 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

¹⁷⁷ المادة 41 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

المطلب الثاني

السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على أعضاء الهيئة التدريسية

إذا كان عضو الهيئة التدريسية بالجامعة عنصراً فاعلاً في أداء الجامعة لمهامها، فإن أي خلل من جانبه في إدارة المهام الملقاة على عاتقه، والإخلال بالواجبات الوظيفية أو الخروج عليها أو المساس بكرامة الوظيفة الجامعية، من شأنه التأثير على دور الجامعة في أداء وظائفها.

ولذلك فإنه يجب على عضو هيئة التدريس بالجامعة، نظراً للمكانة العلمية والأدبية والاجتماعية التي يتمتع بها في المجتمع، القيام بواجباته الوظيفية وعدم الخروج عليها، والحفاظ على كرامته وكرامة الوظيفة الجامعية، لكي يعد مثلاً يُحتذى به في المجتمع.¹⁷⁸

وتذهب التشريعات إلى تكريس إجراءات خاصة بتأديب بعض الفئات من الموظفين في الدولة ومنهم أساتذة الجامعات، حيث نصت المادة 72 من قانون العاملين الأساسي في سورية رقم 50 لعام 2004 على أن تطبيق أحكام القانون رقم 7 تاريخ 1990/2/25 (وهو قانون المحاكم المسلكية الملغي) على فئات العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون كما يُطبق على غير الخاضعين لأحكامه إذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم.

وبالعودة إلى قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006، نجد أنه قد نص في المادة 107 منه على أن تكون محاكمة أعضاء الهيئة التدريسية أمام مجلس التأديب الذي يتألف في كل جامعة بقرار من الوزير.

وفي مصر فإن أعضاء الهيئة التدريسية بالجامعات الخاضعة لأحكام قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972، هم وفقاً للمادة 64 من هذا القانون الأساتذة والمساعدات المدرسين، يخضعون لنظام تأديبي خاص، سواء من حيث التحقيق معهم أو السلطة المختصة بتوقيع الجزاءات

¹⁷⁸ عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، "الضوابط القانونية لتأديب أعضاء هيئة التدريس"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية،

التأديبية عليهم والطعن على القرارات الصادرة بتوقيع هذه الجزاءات عليهم، وذلك وفقاً للمواد 13، 105، 106، 107، 108، 109، 110، 111، 112، من هذا القانون.

حيث لا يخضعون لسلطة النيابة الإدارية تحقيقاً وتأديباً، فالمشرع أخضع أعضاء هيئة التدريس بالجامعات لنظام تأديبي خاص استبعد بموجبه أي اختصاص للنيابة الإدارية إزاءهم، بحيث إنها لا تملك التحقيق معهم، كما أنها لا تملك إقامة الدعوى التأديبية ضدهم ومباشرتها لا أمام المحاكم التأديبية ولا أمام مجلس التأديب الخاص بهم¹⁷⁹

حيث أوضحت المحكمة الإدارية هذا الأمر بقولها: "إن القانون رقم 49 لسنة 1972 بشأن تنظيم الجامعات قد نظم أحكام التأديب لأعضاء هيئة التدريس تنظيمياً خاصاً سواء في سلطاته أم في جزاءاته، ولم يخول للنيابة الإدارية أو أي سلطة من إقامة الدعوى التأديبية ضدهم لا أمام المحاكم التأديبية ولا أمام مجلس تأديب أعضاء هيئة التدريس".¹⁸⁰

وفي فرنسا تتوزع مسألة تأديب أعضاء الهيئة التدريسية بين اختصاص الوزير، وبين المجلس التأديبي، ولتفصيل ذلك نتناول هذا المطلب في فرعين وفق الآتي:

¹⁷⁹ عمرو توفيق علام، تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وفقاً لأحكام قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972، ط.1،

دار الأهرام، مصر، 2022، ص. 167

¹⁸⁰ حكم المحكم الإدارية العليا في الطعن رقم 553 لسنة 19 ق. جلسة 1980/1/26، الموسوعة الإدارية الحديثة، الجزء الثاني

عشر، ص. 912

الفرع الأول

السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على أعضاء الهيئة التدريسية في سورية

ذهب المشرع السوري إلى تحديد جهة خاصة تختص بإيقاع عقوبة النقل التأديبي على أعضاء الهيئة التدريسية، وقد نص قانون تنظيم الجامعات في سورية من خلال المادة 90 منه على واجبات أعضاء الهيئة التدريسية وهي:

1- الانصراف للقيام بالأعمال العلمية وفقاً للقواعد المنصوص عليها في هذا القانون ولائحته التنفيذية.

2- القيام بالدروس النظرية والعلمية وحلقات البحث التي يكلف بها وأن يهيئ ما يلزم من الكتب والمراجع الجامعية.

3- العمل باستمرار على رفع مستوى الطلاب العلمي والفكري وتمكينهم من أصول البحث ومناهجه وتزويدهم بأفضل المنجزات العلمية والتقنية وتنمية شخصيتهم العلمية ليكونوا بعد تخرجهم أهلاً لخدمة المجتمع العربي الاشتراكي الموحد في ميادين تخصصهم.

4- الإسهام في تقدم العلوم والآداب والفنون وإغناء المكتبة العربية بالبحوث والدراسات والمراجع العامة والإشراف على ما يعده الطلاب منها وأن يشارك في تطبيق نتائج البحوث والدراسات في ميادين الحياة الاجتماعية والاقتصادية.

5- العمل بانتظام على تحسين معارفه وخبراته العلمية ورفع مستواه في ميدان تخصصه.

6- المشاركة في أعمال المجالس واللجان التي يكلف بها باعتبارها من الوسائل التي تمكن الجامعات من القيام بمسؤولياتها على الوجه الأفضل.

ونصت المادة 93 من ذات القانون على المحظورات التي يجب تجنبها من قبل أعضاء الهيئة

التدريسية وهي:

أ- لا يجوز لأعضاء الهيئة التدريسية:

1- أن يشتغلوا بالتجارة وإن يشتركوا بإدارة عمل تجاري أو الجمع بين عضوية الهيئة التدريسية وأية مهنة أو أي عمل تبقي آخر يؤديه بالذات أو بالوساطة إذا كان من شأنه أن يضر بأداء واجب الوظيفة أو كان غير متفق مع ما تقتضيه المهنة ولمجلس الجامعة أن يقرر منع عضوية الهيئة التدريسية من القيام بأي عمل يتعارض مع واجبات الوظيفة وحسن أدائها.

2- أن يقوموا بإعطاء دروس خاصة

ب- وإن كل مخالفة لأحكام الفقرة (أ) السابقة توجب إحالة الملف إلى مجلس التأديب.

ويتم فرض العقوبات التأديبية على أعضاء هيئة التدريس في الجامعات السورية من قبل السلطة المختصة بالتأديب، وهذه السلطة التي تملك فرض العقوبات التأديبية هي إما رئيس الجامعة، وإما مجلس التأديب، وذلك باختلاف طبيعة ونوع العقوبة حيث نصت الفقرة /أ/ من المادة 108 من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006 على أن:

أ - العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء الهيئة التدريسية من قبل مجلس التأديب

هي:

1 - الإنذار .

2 - توجيه اللوم.

3 - توجيه اللوم مع تأخير الترفيع لمدة سنتين على الأكثر.

4 - تأخير التعيين في الوظيفة الأعلى لمدة سنتين على الأكثر.

5 - قطع تعويض التفرغ وتعويض التفرغ الإضافي كلياً أو جزئياً لمن يستحقه.

6 - عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة، ويتم النقل بقرار من رئيس مجلس الوزراء.

7 - العزل أو الطرد وفقاً للقوانين والأنظمة النافذة.

وبالتالي لا يملك المجلس فرض أي عقوبة تأديبية لم ترد في القانون، وكما رددت المحكمة

الإدارية العليا في حكم حديث لها صدر بتاريخ 2024/5/13 عند إلغائها قرار مجلس تأديب جامعة

دمشق المتضمن فرض عقوبة الحرمان من العمل لدى الجهات العامة لمدة ثلاث سنوات بحق أحد الدكتور المُحال، بقولها: "إن المشرع حدد على سبيل الحصر العقوبات التأديبية التي يجوز توقيعها على أعضاء الهيئة التدريسية من قبل مجلس التأديب وفي هذه الحالة فإن فرض إحدى العقوبات التأديبية (الجزاءات الإدارية) لا بد أن يراعي بشأنها مبدأ شرعية العقوبة، بمعنى أن القرار الصادر بفرض العقوبة التأديبية لا يكون صحيحاً إلا إذا كان القانون قد نص على هذه العقوبة فالسلطة المختصة بالتأديب تتمتع بسلطة تقديرية بتحديد المخالفة المسلكية، إلا أن الأمر يختلف بالنسبة للعقوبة التأديبية حيث يطبق بشأنها مبدأ (لا عقوبة إلا بنص) وعلى ذلك لا يجوز لسلطة التأديب فرض عقوبة غير منصوص عليها في القانون، وإلا كانت هذه العقوبة باطلة كما لا يجوز لها أن تبتدع عقوبة جديدة حتى ولو كان ذلك عن طريق القياس والاستنباط على العقوبات التي حددها المشرع لأن ذلك يؤدي حتماً إلى خرق مبدأ شرعية العقوبة المسلكية".¹⁸¹

وترى الباحثة بعد الاطلاع على حيثيات هذا الحكم أن الخطأ الذي وقع به مجلس تأديب جامعة دمشق من خلال فرض عقوبة تأديبية لم تورد بنص المادة 108 من قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006، هو أن الدكتور المحال أمامه كان قد أُحيل للتقاعد، فاسترشد المجلس التأديبي بنص الفقرة ب/ من المادة 108 من قانون تنظيم الجامعات التي تنص على أن: "تسري أحكام القانون رقم (7) لعام 1990 بشأن نظام إجراءات التأديب على أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات وذلك بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون".

وبنص الفقرة الثانية المادة 62 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 الذي يسمح للمحاكم المسلكية أن تفرض عقوبة "الحرمان من العمل لدى الجهات العامة في الدولة لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات في حال ثبوت المخالفة بحق العامل بعد تركه العمل أو انتهاء خدمته.

¹⁸¹ قرار المحكمة الإدارية العليا في سورية رقم 1/300 ع لسنة 2024 جلسة 2024/5/13

وحيث أن قانون مجلس الدولة السوري النافذ حالياً رقم 32 لعام 2019 قد ألغى قانون المحاكم المسلكية، وحدد الإجراءات التأديبية المتوجب تطبيقها بحق الموظفين العموميين والعاملين في الدولة ومن ضمنهم أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات الحكومية وذلك في الفصل الثاني من الباب الرابع (المواد من 42 حتى 55)، والتي لم يورد فيها أي نص يمنح مجلس تأديب الجامعة صلاحية تطبيق العقوبة التي منحها للمحاكم المسلكية عند الحكم تأديبياً على العامل الذي ترك العمل أو انتهت خدمته.

وبالتالي فإن المجلس التأديبي في جامعة دمشق قد خلط بين مفهوم إجراءات التأديب الواردة في الفقرة ب/ من المادة 108 التي يجب أن يهتدي بها عند القيام بإجراءات تأديب عضو الهيئة التدريسية، وبين مفهوم العقوبات التأديبية، عندما أصدر قراره بفرض عقوبة "الحرمان من العمل"، وهي عقوبة خاصة أفردها المشرع للمحاكم المسلكية دون غيرها، وتتعلق بحالات يكون هناك حقوق مالية للدولة يتوجب استحصالتها بعد ترك الموظف لخدمته.

كما أن نص المادة 109 من قانون تنظيم الجامعات كان واضحاً بخصوص انقضاء الدعوى التأديبية عند استقالة عضو الهيئة التدريسية حيث نصت على أن: "تنقضي الدعوى التأديبية باستقالة عضو الهيئة التدريسية، وذلك فيما عدا الحالات التي نصت عليها القوانين واللوائح الخاصة بالمخالفات المادية، ولا تأثير للدعوى التأديبية في الدعوى الجزائية والدعوى المدنية الناشئتين عن الواقعة ذاتها".

وتنحصر صلاحية رئيس الجامعة في فرض عقوبتي الإنذار وتوجيه اللوم¹⁸²، في حين يملك مجلس التأديب إيقاع كافة الجزاءات التأديبية الأخرى، ومنها عقوبة النقل التأديبي، والتي تُعدّ إحدى العقوبات الأدبية التي تمس بهيبة عضو هيئة التدريس من خلال نقله تأديبياً بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد صدور قرار من مجلس التأديب بفرض هذه العقوبة على عضو هيئة التدريس.¹⁸³

¹⁸² انظر: المادة 110 من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006

¹⁸³ وائل أحمد المحمود ووليد عكيل عرب، "فلسفة العقوبة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات السورية"، مجلة العلوم

أولاً: تشكيل مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية

يتم تشكيل مجلس التأديب في كل جامعة بقرار من وزير التعليم العالي ويتألف من:¹⁸⁴

- مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليا يسميه رئيس مجلس الدولة (رئيساً).

- مستشار يسميه رئيس مجلس الدولة (عضواً).

- أحد نواب رئيس الجامعة يسميه رئيسها (عضواً).

- أستاذ يسميه مجلس الجامعة (عضواً).

- ممثل عن النقابة يسميه المكتب التنفيذي من بين الأساتذة (عضواً).

ويلاحظ أن المشرع السوري عند تشكيل مجلس التأديب قام بتحقيق التوازن بين كل من منطق الفاعلية والضمان في مجال تأديب أعضاء هيئة التدريس على أن تكون مساءلتهم تأديبياً أمام مجلس تأديب مشكل تشكياً خاصاً يجمع ما بين العنصر الإداري والعنصر القضائي مع تغليب العنصر الإداري على العنصر القضائي، ويتمثل العنصر الإداري في أحد نواب رئيس الجامعة الذي يختاره رئيس الجامعة في عضوية مجلس التأديب وكذلك باختيار أستاذين في عضويته من بين أساتذة الجامعة والذي أيضاً يتم تعيينهم من قبل مجلس الجامعة والمكتب التنفيذي، أما العنصر القضائي فيتمثل فيمن يندب لعضويته من مستشاري مجلس الدولة حيث يتم تعيين مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليها يسميه رئيس مجلس الدولة رئيساً لمجلس التأديب ويتم أيضاً تعيين مستشار من مجلس الدولة يسميه رئيس مجلس الدولة عضواً في مجلس التأديب.

وما يمكن التعليق عليه في مسألة تشكيل مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية ما يأتي:

- لم ينص المشرع السوري على مدة محددة لعضوية مجلس التأديب، وهذا ما نراه في تقديرنا قصوراً، يتوجب تداركه من قبل المشرع، من خلال وضع مدة محددة للتمثيل أو العضوية في مجلس

¹⁸⁴ المادة 107 من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006

التأديب، وإن كانت المداورة في المحاكم غير مطلوبة، إلا أننا نرى ضرورة وضع مدة محددة للتمثيل والعضوية.

- منح المشرع السوري لرئيس الجامعة سلطة اختيار أحد أعضاء مجلس التأديب والذي يتمثل في أحد نوابه، ولم يجعل سلطة اختيار هذا العضو لمجلس الجامعة، وهذا ما يراه بعض الباحثين¹⁸⁵ خلافاً يتوجب تداركه، حيث من الأفضل أن يترك المشرع السوري سلطة الاختيار هذه لمجلس الجامعة لما يمثله ذلك من ضمانات إضافية من ضمانات المحاكمة التأديبية لعضو هيئة التدريس المحال من خلال تحقيق موازنة بين العنصر الإداري والعنصر القضائي، فهو وإن كان أقرب إلى تمثيل جهة الإدارة بحكم عمله في الجامعة إلا أنه يُعدّ من ناحية أخرى من رجال القانون بحكم عمله وتخصصه.

ثانياً: إجراءات الإحالة والمحاكمة

تبدأ الإجراءات أمام مجلس التأديب بعد ارتكاب عضو الهيئة التدريسية للمخالفة التي تستوجب المساءلة التأديبية من خلال تكليف رئيس الجامعة أحد أعضاء الهيئة التدريسية بإحدى كليات الحقوق مباشرة التحقيق فيما ينسب إلى عضو الهيئة التدريسية من إخلال بواجباته الجامعية المبينة في هذا القانون ولوائحه التنفيذية والأنظمة الجامعية الأخرى، ويقدم المكلف بالتحقيق تقريراً إلى رئيس الجامعة. وللوزير أن يطلب هذا التقرير، ويحيل رئيس الجامعة العضو المحقق معه إلى مجلس التأديب إذا رأى مسوغاً لذلك.¹⁸⁶

¹⁸⁵ وائل أحمد محمود ووليد عكيل عرب، "فلسفة العقوبة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس في الجامعات السورية"، مرجع سابق، ص.

ويحسب للمشرع السوري أن جعل مهمة التحقيق محصورة بأحد أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق، وهذا ما نراه في تقديرنا ضماناً إضافية تقدم خلال مرحلة التحقيق لما يتمتع به أعضاء الهيئة التدريسية في كلية الحقوق من دراية قانونية بمختلف إجراءات التحقيق.

ولرئيس الجامعة خلال فترة التحقيق أن يوقف أي العضو المحال للتحقيق عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك، ولكن لا يجوز أن تزيد مدة الإيقاف على ثلاثة أشهر إلا بقرار من مجلس التأديب، ولا يترتب على وقف عضو الهيئة التدريسية عن عمله وقف صرف راتبه ما لم يقرر مجلس التأديب خلاف ذلك إلى أن يتم الفصل في الدعوى التأديبية.¹⁸⁷

ويبلغ رئيس الجامعة عضو الهيئة التدريسية المحال إلى مجلس التأديب التهم الموجهة إليه وصورة عن تقرير التحقيق قبل الجلسة المعينة للمحاكمة بعشرين يوماً على الأقل¹⁸⁸، ولعضو الهيئة التدريسية المحال إلى مجلس التأديب الاطلاع على التحقيقات التي أجريت وذلك في الأيام التي يعينها له رئيس الجامعة، وله أن يستعين بمحام للدفاع عنه.¹⁸⁹

وعلى اعتبار أن أعضاء الهيئة التدريسية كثيراً ما يتم نذبهم أو تكليفهم للعمل في وزارات وإدارات الدولة، يثور التساؤل عن المرجع التأديبي لأعضاء الهيئة التدريسية في هذه الحالة؟ وقد أجاب قسم الفتوى والتشريع بمجلس الدولة على هذا التساؤل بالفتوى الصادرة عنه رقم 189 لسنة 2015 والتي جاء فيها:

أن المادة / 72 / من القانون الأساسي للعاملين في الدولة ذي الرقم / 50 / لعام 2004 قد نصت على ما يلي:

¹⁸⁷ المادة 104 من قانون تنظيم الجامعات رقم 6 لعام 2006

¹⁸⁸ المادة 105 من القانون أعلاه

¹⁸⁹ المادة 106 من القانون أعلاه

تطبيق أحكام القانون رقم 7/ تاريخ 1990/2/25 وهو القانون الخاص بالمحاكم المسلكية على فئات العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون كما تطبق على غير الخاضعين لأحكامه إذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم.

ومن حيث إن المادة /107/ من قانون تنظيم الجامعات ذي الرقم 6/ لعام 2006 قد نصت على أن تكون محاكمة أعضاء الهيئة التدريسية أمام مجلس التأديب الذي يتألف في كل جامعة بقرار من الوزير من: 1-مستشار بدرجة عضو محكمة إدارية عليا يسميه رئيس مجلس الدولة رئيساً 2- مستشار يسميه رئيس مجلس الدولة عضواً، 3- أحد نواب رئيس الجامعة يسميه رئيسها عضواً، 4- أستاذ يسميه مجلس الجامعة عضواً، 5- ممثل عن النقابة يسميه المكتب التنفيذي من بين الأساتذة عضواً.

ومن حيث إنه وباستقراء النصوص السالفة الذكر والبيان فإنه يتبين لنا أن المشرع قد أرسى بموجب المادة /72/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة حكماً قانونياً عاماً وواضحاً مفاده أن تطبيق أحكام القانون رقم 7/ لعام 1990 الخاص بالمحاكم المسلكية على العاملين الخاضعين لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة كما تطبق أحكام القانون رقم 7/ على العاملين غير الخاضعين لأحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة إذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم وعليه فإنه وبمفهوم المخالفة فإنه في حال وجود مرجع تأديبي للعاملين غير الخاضعين لأحكام القانون الأساسي كما في حالة أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات حيث حددت المادة 107 قانون تنظيم الجامعات ذي الرقم 6/ لعام 2006 المرجع التأديبي المختص بمحاكمة هؤلاء فيكون هذا المرجع هو المختص بمحاكمتهم من الناحية المسلكية وفقاً للأصول والإجراءات المنصوص عليها في قانون تنظيم الجامعات.

واستطرت الفتوى بقولها:

أن المشرع عندما حدد مراجع تأديبية خاصة ببعض الفئات في الدولة كالفئات المذكورة في التساؤل المطروح إنما قصد بذلك حكمة ظاهرة تتمثل في توفير ضمانات قانونية لهذه الفئات نظراً للطبيعة الخاصة لأعمالهم ولحاجتهم إلى حصانة ومظلة قانونية تكفل حمايتهم أثناء أداء هذه الأعمال وتكفل في ذات الوقت القيام بهذه الأعمال على أكمل وجه وعليه فإنه لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يؤدي نذب هذه الفئات أو تكليفهم بأعمال في جهات عامة أخرى تخضع في تنظيمها إلى أحكام القانون الأساسي للعاملين في الدولة إلى النيل من مقصود المشرع والانتقاص من الضمانات المقررة لهؤلاء أساساً في قوانينهم الخاصة بحسبان أن هذا قد يؤدي بشكل أو بآخر إلى عزوف هؤلاء عن قبول النذب أو التكليف الأمر الذي قد يعطل سير المرفق العام ويحرم الجهات العامة الأخرى من الاستفادة من خبراتهم وإمكانياتهم لا سيما وأن نذب أعضاء الهيئة التدريسية على وجه الخصوص إنما يعد من حيث الأصل جزءاً لا يتجزأ من مهامهم الأساسية وذلك بهدف تحقيق مقصود المشرع من ربط الجامعات في المجتمع.¹⁹⁰

ومن قرارات مجلس تأديب الجامعة التي يمكن تناولها بالتحليل والدراسة في هذا المقام القرار التأديبي الصادر عن مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في جامعة البعث القرار رقم 2/ في القضية رقم 1/ تاريخ 2020/10/20، والذي انتهى إلى فرض عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة بحق المحال (ن-ن) وقد شيد المجلس المذكور قراره تأسيساً على أن ما صدر عن المحال من أفعال قد انحدر بسويته الانضباطية عن حدود الاتزان والأمانة المطلوبة الذي يجب أن يتحلى ويفخر بها حامل صفة عضو هيئة تدريسية وبالتالي فإن المحال قد خرج عن الأمانة العلمية المنوط القيام بها وهو ما شكل إساءة إلى سمعة المرفق التعليمي كما استبان لمجلس التأديب انه ثمة إحالات تأديبية متعاقبة قد

¹⁹⁰ الرأي رقم 189 لسنة 2015 في القضية رقم 227 لسنة 2015

صدرت بحق المحال إلى القضاء الجزائري لملاحقته بجرم التزوير كما ان بعض منها وفي مواضيع اخرى لا يزال في أدرج الجامعة وقيد التحقيق الأولي.¹⁹¹

الفرع الثاني

السلطة المختصة بتوقيع العقوبة على أعضاء الهيئة التدريسية في فرنسا

أخرج المشرع الفرنسي أعضاء الهيئة التدريسية من نظام التأديب الرئاسي، من خلال نقل اختصاص التأديب بحقهم من يد الرؤساء الإداريين إلى مجالس تأديبية، يدخل في تشكيلها العنصر القضائي، كما خصهم بإجراءات تأديبية خاصة تتناسب مع مكانتهم وجلال العمل الموكل إليهم، فمنذ الجمهورية الثالثة تضطلع هيئات تأديبية متخصصة بتأديب أعضاء هيئات التدريس الثلاث الابتدائي والثانوي والجامعي وهي المجلس الاقليمي بالنسبة للتعليم الابتدائي والمجلس الأكاديمي بالنسبة للتعليم الثانوي والمجلس الجامعي بالنسبة للتعليم الجامعي، وتختلف سلطات هذه المجالس باختلاف نوعية كل منها ومشاركة رؤساء إداريين في فرض بعض العقوبات.¹⁹²

¹⁹¹ قرار مجلس تأديب جامعة البعث رقم 2/ في القضية رقم 1/ تاريخ 20/10/2020، وقد اكتسب الدرجة القطعية برفض الطعن المقدم به بقرار دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا رقم 1/1009 تاريخ 24/5/2021 الصادر في الطعن رقم 2761 لعام 2021م.

¹⁹² OLIVIER BEAUD, LA JUSTICE UNIVERSITAIRE MISE SOUS LA TUTELLE DU CONSEIL D'ETAT. LE COUP DE GRÂCE DONNÉ AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL D'INDÉPENDANCE DES UNIVERSITAIRES 2/2, JP blog, le blog de Jus Politicum, revue internationale de droit constitutionnel.5 juillet 2019,

<https://blog.juspoliticum.com/2019/07/05/la-justice-universitaire-mise-sous-la-tutelle-du-conseil-detat-le-coup-de-grace-donne-au-principe-constitutionnel-dindependance-des-universitaires-2-par-olivier-beaud/>

لكن مع صدور القانون رقم 85 تاريخ 1985/12/31 ألغي نظام التأديب الخاص بأعضاء هيئة التدريس في المدارس الثانوية كما ألغيت المجالس الأكاديمية والإقليمية التي كانت تختص بتأديبهم، ليصبحوا خاضعين إلى القواعد العامة بالتأديب في الوظيفة العامة.¹⁹³

وفيما يخص أعضاء الهيئة التدريسية في التعليم العالي، فبقوا خاضعين لنظام تأديبي خاص ينظمه مرسوم الإجراءات التأديبية رقم 657 الصادر بعام 1992 والمعدل بالمرسوم رقم 842 بعام 1995¹⁹⁴

وقد أحدث المشرع الفرنسي تعديلاً على السلطة الخاصة بأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات في العقد الأخير من القرن الماضي، فجاء في المادة 29 من القانون الصادر بتاريخ 1984/1/26 والمعدل بالقانون الصادر بتاريخ 1990/7/4: "على أن الجهة المختصة بتأديب أعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات هي مجلس التأديب المنبثق عن مجلس الجامعة إذ يتم اختيار مجلس تأديب دائم يستمر عمله للمدة التي يستمر فيها عمل مجلس الجامعة ذاته، وهو ما يطلق عليه مجلس التأديب العام أو الدائم، في حين يشكل من المجلس الدائم مجلس آخر مصغر ينظر في كل دعوى أو قضية على حدة وهو المجلس الذي يتولى مساءلة العضو المحال إليه ويطلق عليه مجلس المحاكمة".¹⁹⁵

وفي ذلك نصت المادة R712-9 من قانون التعليم المعدلة بموجب المادة الثانية من الأمر عدد 785 لسنة 2020 المؤرخ في 26 يونيو 2020: على أن تتم ممارسة السلطة التأديبية على

¹⁹³ انظر: بثينة سليمان، الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص. 131

¹⁹⁴ محمد السنوسي محمد، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص. 129

¹⁹⁵ نوفان منصور عقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام الأردني والنظم المقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة عين شمس،

المعلمين والباحثين والاساتذة في المقام الأول من قبل المجلس الأكاديمي الذي يشكل قسماً تأديبياً وفقاً للشروط التي تحددها المادة L712-6-2 ، والإجراءات المنصوص عليها في المادة R712-10.¹⁹⁶

ويضم القسم التأديبي بالمجلس الأكاديمي المسؤول عن المعلمين والباحثين والمعلمين ما

يلي:¹⁹⁷

1- أربعة أساتذة جامعيين أو من في حكمهم عملاً بالمادة 5 من المرسوم عدد 31 لسنة 1987 المؤرخ في 20 يناير 1987 المتعلق بالمجلس الوطني للجامعات في التخصصات الطبية وطب الأسنان والصيدلة أو المادة 6 من المرسوم رقم 70 لسنة 1987 المؤرخ في 20 يناير 1987 16 يناير 1992 المتعلق بالمجلس الوطني للجامعات، بما في ذلك عضو واحد على الأقل من هيئة الأساتذة الجامعيين.

2- ممثلان عن الموظفين الدائمين، الذين يمارسون وظائف التدريس، وينتمون إلى هيئة أخرى من الموظفين العموميين.

ويحظر المشرع الفرنسي أن يكون رئيس الجامعة أحد أعضاء القسم التأديبي¹⁹⁸، ويكون رئيس قسم التأديب أستاذ جامعي، ويتم انتخابه من بينهم من قبل جميع أعضاء القسم المعلمين والباحثين بأغلبية الأصوات في دورتين وبالاقتراع السري، وفي حالة عدم حضور جميع أعضاء قسم التأديب المدعويين لانتخاب الرئيس، فلا يمكن إجراء هذا الانتخاب إلا إذا شارك في الانتخابات نصف الأساتذة الباحثين أعضاء قسم التأديب على الأقل، ويتم الفوز في الانتخابات بالأغلبية المطلقة للأصوات المدلى

¹⁹⁶ المعدلة بموجب المادة الثانية من الأمر عدد 785 لسنة 2020 المؤرخ في 26 يونيو 2020

¹⁹⁷ المادة R712-13 من قانون التعليم المعدلة بموجب المادة الثامنة من المرسوم رقم 79 لسنة 2015 المؤرخ في 28 يناير

2015

¹⁹⁸ المادة R712-17 من قانون التعليم المعدلة بموجب المادة الثانية من الأمر عدد 785 لسنة 2020 المؤرخ في 26 يونيو

2020

بها في الجولة الأولى، وبأغلبية نسبية في الجولة الثانية، وفي حالة التعادل، يتم انتخاب أكبر الأعضاء سناً، وعندما يضم القسم التأديبي أستاذاً جامعياً واحداً فقط يرأسه دون حاجة للانتخاب.¹⁹⁹

ويجوز النطق بالطعن في عضو القسم التأديبي إذا كان هناك سبب موضوعي للشك في حياده، ويجوز إسناد فحص الإجراءات إلى قسم تأديبي في مؤسسة أخرى إذا كان هناك سبب موضوعي للشك في نزاهة القسم، ويجوز أن يقدم طلب الرد أو الإحالة إلى قسم تأديبي آخر من قبل الشخص الملاحق عليه، أو من رئيس المؤسسة أو مديرها، أو من عميد المنطقة الأكاديمية، أو من الوسيط الأكاديمي.

وفي حالة إحالة الدعوى إلى القسم التأديبي بمؤسسة أخرى، تتولى المؤسسة الأصلية، إن أمكن، مصاريف نقل وإيواء الشهود الذين يستدعيهم رئيس القسم التأديبي، ضمن الشروط المنصوص عليها في السفر المؤقت من موظفي الدولة المدنية.

ويحدد مرسوم من مجلس الدولة التشكيل الذي يحترم بشكل صارم المساواة بين الرجل والمرأة، وطرق تعيين الأعضاء وعمل القسم التأديبي، ويحدد الشروط التي بموجبها يكمل المجلس الأكاديمي تكوين القسم التأديبي عندما لا يسمح عدد الممثلين المنتخبين من المعلمين والباحثين والمعلمين بتكوين تشكيلات حكم مختلفة ويعين عضو كل هيئة أو فئة من الموظفين غير الحائزين الذين لا يمثلون ضمن القسم التأديبي، كما يحدد الشروط التي يتم بموجبها الحكم بإسقاط عضوية عضو قسم تأديبي أو إسناد فحص الدعاوى إلى قسم تأديبي بمؤسسة أخرى. قد تكون بعض الأقسام مشتركة بين عدة مؤسسات، خاصة في حالة وجود جمعية منصوص عليها في المادة 16-718 L.²⁰⁰

¹⁹⁹ المادة 16-712 L من قانون التعليم المعدلة بالمادة 25 من المرسوم عدد 856 لسنة 2023 المؤرخ في 5 سبتمبر 2023

²⁰⁰ المادة 2-6-712 L من قانون التعليم المعدلة بالمادة 54 من القانون عدد 791 لسنة 2019 المؤرخ في 26/7/2019

وجدير بالذكر هنا أن المشرع الفرنسي قد استثنى من نظام التأديب هذا أعضاء هيئة التدريس الطبي والعلمي في مراكز المستشفيات²⁰¹، والذي يخضعون إلى سلطة تأديبية واحدة يتم إنشاؤها على المستوى الوطني، ويرأس هذه الولاية إما مستشار الدولة أو أستاذ التعليم العالي، الذي يعينه الوزيران المسؤولان عن التعليم العالي والصحة، وتتكون من أعضاء، نصفهم منتخب من قبل الموظفين المهتمين ونصفهم الآخر معينون بأجزاء متساوية من قبل نفس الوزراء.²⁰²

وفيما يتعلق بعقوبة النقل التأديبي لأعضاء الهيئة التدريسية، فالواضح أن الوزير يملك صلاحية إيقاعها من دون الإحالة لمجلس التأديب، حيث أن قانون 1980/2/27 المعدل بقانون 1996/7/10 قد وزع الاختصاصات التأديبية بالنسبة لأعضاء الهيئة التدريسية في الجامعات، ومنح الوزير صلاحية إيقاع العقوبات بعض العقوبات (كالتوبيخ والتأنيب والنقل والعزل)، لكن صلاحية الوزير في فرض هذه العقوبات تحكمها بعض الإجراءات، فعقوبة التوبيخ تحتاج لرأي المجلس الجامعي، وعقوبة التأنيب تحتاج لرأي المجلس الأعلى للتعليم الوطني، وعقوبة العزل تحتاج لموافقة المجلس الأعلى للتعليم الوطني، أما عقوبة النقل فإنها تحتاج لأخذ رأي المجلس الأعلى للتعليم الوطني.

ويرأس المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث في المسائل التأديبية مستشار الدولة الذي يعينه نائب رئيس مجلس الدولة²⁰³، ولا يضم المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث، الذي يبت في المسائل التأديبية، باستثناء رئيسه، إلا الأساتذة الباحثين في رتبة مساوية أو أعلى من رتبة الشخص الخاضع لإجراءات تأديبية أمامه، ويعين رئيس المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث في المسائل التأديبية في

²⁰¹ المادة 10-712 من قانون التعليم والمعدلة بالمادة الثانية من الأمر عدد 785 لسنة 2020 المؤرخ في 26/1/2020، والمادة

21-952 من قانون التعليم المعدلة بموجب المادة 9 من الأمر رقم 1574 لسنة 2021 المؤرخ في 24/11/2021

²⁰² المادة 22-952 من قانون التعليم الفرنسي وتعديلاته لسنة 2021

²⁰³ H. Truchot, « Le prononcé des sanctions disciplinaires à l'encontre des enseignants-chercheurs:

le bilan contrasté d'une justice spécialisée », RDP, 2019, n° 3, pp. 663 et suiv.

كل قضية الأعضاء الذين يدعوهم إلى تشكيل لجنة تحقيق، ويجوز للرئيس أن يعهد بمهمة مقرر هذه اللجنة إلى أحد قضاة المحاكم الإدارية أو المالية خارج الهيئة التأديبية، ولا يكون لمقرر لجنة التحقيق صوت تداولي داخل هيئة الحكم، وتضبط تركيبة وشروط تعيين أعضاء المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث في المسائل التأديبية وطريقة سيره وشروط عزل أعضائه بأمر في مجلس الدولة.²⁰⁴

ويلاحظ أن العقوبات التي يملك الوزير سلطة فرضها على أعضاء هيئة التدريس بوصفه الرئيس الإداري الأعلى لهم تنحصر في العقوبات ضئيلة الجسامة ويشاركه في ذلك إلى حد ما المفتشون الأكاديميون ورؤساء الجامعات دون غيرهم من الرؤساء الإداريين كعمداء الكليات ونظار المدارس الثانوية أما العقوبات الجسيمة كالعزل والحرمان من مزاولة التدريس والنقل التأديبي فإن مجالس التأديب... تُعدّ من قبيل الجهات القضائية التأديبية المنفردة بسلطة توقيعها ويمكن استئناف قراراتها أمام المجلس الأعلى للتعليم الوطني خلال (15) يوماً إذا كان الطاعن الإدارة وخلال (20) يوماً إذا كان الطعن مقدماً من عضو هيئة التدريس فضلاً عن إمكانية الطعن بالنقص أمام مجلس الدولة.²⁰⁵

وبالتالي يمكن القول أن عقوبة النقل التأديبي بالنسبة لأعضاء الهيئة التدريسية في فرنسا، وإن كانت تدخل في صلاحيات الوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى، إلا أنها مقيدة باستطلاع رأي المجلس الأعلى للتعليم الوطني، وهو ما نراه في تقديرنا تجسداً لحقيقة النظام شبه القضائي في نظام تأديب أعضاء الهيئة التدريسية.

²⁰⁴ المادة 3-232 من قانون التعليم المعدلة بالمادة 54 من القانون عدد 791 لسنة 2019 المؤرخ في 26/7/2019

²⁰⁵ مصطفى عفيفي وبدرية جاسر صالح، السلطة التأديبية بين الفاعلية الضمان، مرجع سابق ص. 152

المبحث الثاني

ضمانات الموظفين وأعضاء الهيئة التدريسية إزاء عقوبة النقل التأديبي

يسبق إيقاع عقوبة النقل التأديبي _ سواء كان إيقاعها من قبل الجهة الرئاسية أم من قبل المحاكم المسلكية " عدة إجراءات، والتي تجسد بحقيقتها ضمان للموظف العام أم لعضو الهيئة التدريسية، ومن أهمها أن يحاط بملفه التأديبي عن طريق إعلامه بالوقائع التي تمثل مخالفات تأديبية، يليها حقه بالاطلاع على التحقيقات الجارية ضمن الملف التأديبي، حيث يكون هذا الضمان نقطة البداية في ممارسة حقه في الدفاع ضد التهم الموجهة إليه، كما أن إيقاع عقوبة النقل التأديبي وبصرف النظر عن الجهة التي أصدرتها أيضاً سواء أكانت الجهة الرئاسية أم جهة قضائية _ باختلاف النظم القانونية _ لا يعني انبرام هذا القرار، بل لابد من وجود جهة استئنافية للطعن بهذا القرار، حيث عملت الأنظمة القانونية في الدول محل المقارنة على تقنين مراجع الطعن بقرارات النقل.

وانطلاقاً من ذلك فإننا نتناول المبحث الأخير من هذه الدراسة من خلال مطلبين وفق الآتي:

المطلب الأول: ضمانات الإحاطة بالملف التأديبي قبل فرض عقوبة النقل التأديبي

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرارات فرض عقوبة النقل التأديبي

المطلب الأول

ضمانات الإحاطة بالملف التأديبي قبل فرض عقوبة النقل التأديبي

إن المفهوم العام لإحاطة الموظف بالمخالفات التأديبية المنسوبة له هي إعلامه العلم التام بما هو منسوب له من المحظورات في قانون الوظيفة العامة التي قام بارتكابها واستدعت صدور قرار الإحالة للتحقيق ، ويستمد مبدأ الإحاطة المتقدم من أصول التحقيق الجنائي إذ يتوجب على المحقق المولج بالتحقيق مع المتهم وقبل مباشرة التحقيق ضرورة إعلام المتهم بما هو منسوب له من تهم كي يستطيع الرد عليها تمهيداً لتبرئة نفسه ، إذ أنه من غير المقبول قانوناً مفاجئة الموظف في التحقيق الإداري وكذا الحال في التحقيق الجنائي بما هو منسوب إليه وسؤاله بشكل مباشر عنه دون أن تكون لديه خلفية حقيقية عن موضوع التحقيق ، وهذا يستتبع بالضرورة إعطاء الموظف الحق بالحصول على الوقت الكافي للاطلاع على الملف التأديبي الاطلاع الكامل قبل مباشرة التحقيق معه وليس فقط إعلامه بالتهمة المنسوبة له.²⁰⁶

الفرع الأول

إعلام الموظف بالوقائع المنسوبة إليه

يتوجب قانوناً إعلان الموظف العام وقبل مباشرة التحقيق الإداري معه بكافة الإجراءات المتخذة ضده مع بيان المخالفات الوظيفية المنسوبة له ، وما يؤكد هذا من أدله ، ذلك أن ما تقدم يعد من المستلزمات الأساسية لحقه في الدفاع عن نفسه ونفي المخالفات المنسوبة له.²⁰⁷

وعلى الرغم من عدم وجود نص قانوني في التشريع الفرنسي يلزم الجهة الرئاسية صاحبة الاختصاص بإيقاع عقوبة النقل بإعلام الموظف أو عضو الهيئة التدريسية بالوقائع المنسوبة إليه، إلا أن ذلك من المبادئ المستقرة في الفقه والقضاء الفرنسي.

²⁰⁶ نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2008، الأردن، ص 420

²⁰⁷ محمد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، ط3 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2012، ص 835

فمجلس الدولة الفرنسي يؤكد في أحكامه على أنه لا يمكن فرض أي عقوبة تأديبية ومنها عقوبة النقل التأديبي، من دون إعلام صاحب الشأن بالتهم المنسوبة إليه حتى يتمكن من إعداد دفاعه بخصوص هذه التهم، كما أن الإعلام يجب أن يتضمن كافة الوقائع والتهم المنسوبة لصاحب الشأن، وإن إغفال أي واقعة أو اتهام يجعل من القرار قابلاً للإبطال، ولا يمكن للإدارة أن تتحلل من هذا الالتزام، حتى لو كان هناك صعوبات في الإعلام، باستثناء الصعوبات التي يكون سببها ذوي الشأن.²⁰⁸

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أن إطلاع الموظف على الملف التأديبي لا يُغني عن إجراء الإعلام، ومبررهم في هذا الرأي أن الاطلاع على الملف التأديبي قد لا يجعل إحاطتهم بالتهم المنسوبة لهم هي إحاطة كاملة، مما يجعل دفاعهم قاصراً عن بعض الوقائع.²⁰⁹

أما المشرع المصري فلم يرد أي نص في قانون الخدمة المدنية المصري يوجب على السلطة المولجة بمباشرة التحقيق مع الموظف المخالف بضرورة إعلانه بما هو منسوب إليه من مخالفات قبل مباشرة التحقيق معه، وإنما اقتصر النص على ضرورة أن يكون التحقيق بشكل كتابي، مع التأكيد على ضرورة أن يتم تحويل الموظف المحال للتحقيق من ممارسة حق الدفاع عن نفسه، وأن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء في حال ثبوت المخالفة مسبباً، فنصت المادة (59) من نظام الخدمة المدنية المصري رقم 81 لعام 2016 على: "لا يجوز توقيع أي جزاء على الموظف إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً".²¹⁰

²⁰⁸ CAA de DOUAI, 3ème chambre, 23/05/2023, 22DA01688, Inédit au recueil Lebon

²⁰⁹ Stephane BOL, L'engagement posvites disciplinaires dans La fonction publique, RDP, 2001, p. 429

²¹⁰ نص قانون موظفي الدولة المصري الملغي رقم 210 لعام 1951 في المادة 89 منه على ما يلي:

"يصدر القرار بالإحالة على المحاكمة التأديبية من وكيل الوزارة المختص ويتضمن بياناً بالتهم المنسوبة إلى الموظف ويبلغ الموظف بهذا القرار وتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته ويكون الإبلاغ بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول قبل التاريخ المحدد لانعقاد الجلسة بخمسة عشر يوماً على الأقل".

ومن المعلوم أن التحقيق كتاباً مع الموظف يستدل منه على مواجهته بالتهمة المنسوبة إليه، وبالتالي إحاطته بها، حتى يتمكن من إعداد دفاعه بمواجهتها، وفي ذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا في مصر على أن:

"عدم مواجهة المتهم بما هو منسوب إليه من وقائع الاتهام يشكل مخالفة تأديبية، ولا يغني عن ذلك طلب سماع أقوال المتهم في موضوع المخالفة من دون تنبيهه على أن ثمة مخالفة تأديبية في هذا الشأن حتى يستطيع أن يستجمع أوجه دفاعه وأدلتها لإبدائها عن يقظة وإدراك بأنه يواجه المساءلة عن المخالفة بذاتها محددة العناصر واضحة الأبعاد".²¹¹

وقضت المحكمة التأديبية لمستوى الإدارة العليا _بالإسكندرية_ بإلغاء قرار رئيس جامعة دمنهور رقم 424 لسنة 2017، فيما تضمنه من توقيع عقوبة تأديبية على استاذة دكتورة بكلية التجارة، حيث ذهبت المحكمة إلى أنه:

"لا يجوز توقيع عقوبة على عضو هيئة التدريس إلا بعد التحقيق معه كتاباً وسماع أقواله وتحقيق دفاعه، ويمثل الإخلال بذلك خروجاً على المبادئ التي كفلها الدستور والقانون، وهي ضمانات جهورية لا يسوغ الإخلال أو المساس بها، ومن ثم يتعين على الجهة الإدارية إجراء التحقيق مستجمعاً أركانه الشكلية والموضوعية قبل توقيع الجزاء، صدعاً لحكم القانون، فإذا شاب التحقيق شائبة تنتقص من تلك الضمانات للوصول للحقيقة فإنه يترتب على ذلك بطلان التحقيق وبطلان الجزاء الصادر استناداً إليه.

وأشارت المحكمة، إلى أن إرسال المحقق إخطاراً للكلية التي يعمل بها عضو هيئة التدريس، يستدعيه للحضور لمقابلته بمكتبه دون تحديد سبب الاستدعاء أو الإشارة لإحالة العضو للتحقيق معه،

²¹¹ حكم المحكمة الإدارية العليا في مصر بالطعن رقم 6550 لسنة 52 ق. جلسة 2008/3/15، وفي ذات المعنى انظر: حكمها

بالطعن رقم 12878 لسنة 48 ق. جلسة 2004/0/26، وحكمها بالطعن رقم 3464 لسنة 49 ق. جلسة 2008/1/15.

تكون إجراءات محاكمته أمام المحقق ثم أمام مجلس التأديب باطلة، لعدم توفير الضمانات التي تكفل الإحاطة بالاتهام والتمكين من الدفاع".²¹²

فإذا تم إعلان أو استدعاء عضو هيئة التدريس للتحقيق معه في المخالفة أو المخالفات المنسوبة إليه، وتوافر في هذا الإعلان أو الاستدعاء الشروط القانونية الصحيحة وامتنع هذا العضو عن الحضور دون عذر مقبول أو حضر ورفض الادلاء بأقواله، فإنه في هذه الحالة يكون قد أهدر أو تنازل عن حقه في الدفاع عن نفسه بشأن ما أُسند إليه من مخالفة أو مخالفات.

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد بأنه: "إذا تم استدعاء العامل للتحقيق معه في مخالفات منسوبة إليه وعدم إنكاره استدعائه للتحقيق فإن ذلك يعتبر تسليماً منه بصحة حصول هذا الاستدعاء إلا أنه لم يحضر التحقيق ويكون بذلك قد فوت على نفسه فرصة الدفاع عن نفسه وإهداره ضمانات أساسية خولها له القانون، وتكون جهة الإدارة في حل من توقيع الجزاء عليه من أدلة الثبوت ضده".²¹³

وهنا يمكن القول إن مسألة إعلام الموظف بمضمون المخالفة التأديبية خلال مرحلة التحقيق، قد لا تحقق فعالية حق الدفاع للموظف، سيما وأن تحضير الدفاع قد يتطلب حالة من الهدوء والتركيز قد لا يمكن تحقيقها خلال جلسة التحقيق، لذلك لا نرى أن إعلام الموظف بمضمون المخالفة التأديبية المرتكبة من قبله خلال جلسة التحقيق ومواجهته بها، قد تضمن له حق الدفاع.

ومع ذلك نجد أن المشرع المصري كان أكثر حرصاً في مسألة إعلام الموظف بمضمون المخالفة التأديبية عند الإحالة إلى المحاكم التأديبية، وهذا الاهتمام نجده منذ قانون موظفي الدولة المصري الملغي رقم 210 لعام 1951 حيث نصت المادة 89 منه على ما يلي:

²¹² حكم المحكمة التأديبية لمستوى الإدارية العليا بالإسكندرية في 2018/7/28 ، مشار إليه عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف،

"الضوابط القانونية لتأديب أعضاء هيئة التدريس"، مرجع سابق، ص. 155

²¹³ حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم 87 لسنة 21 ق. جلسة 1989/4/12

"يصدر القرار بالإحالة على المحاكمة التأديبية من وكيل الوزارة المختص ويتضمن بياناً بالتهم المنسوبة إلى الموظف ويبلغ الموظف بهذا القرار وتاريخ الجلسة المعينة لمحاكمته ويكون الإبلاغ بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم وصول قبل التاريخ المحدد لانعقاد الجلسة بخمسة عشر يوماً على الأقل".

وتكرر مضمون هذا النص في قانون "تنظيم النيابة الإدارية رقم 117 لعام 1958"، حيث نصت المادة 23 منه على أن:

"يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة إلى الموظف ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى، وتتولى سكرتارية المحكمة إعلام صاحب الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال اسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلام بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول".

كما جاء في قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972، حيث نصت المادة 34 منه على أن: "تقام الدعوى التأديبية من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة بقلم كتاب المحكمة المختصة، ويجب أن يتضمن القرار المذكور بياناً بأسماء العاملين والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق".

وإن جزاء الإخلال بهذا الإجراء كما قررت المحكمة الإدارية العليا في مصر بالعديد من أحكامها يمثل عيباً يبطل الإجراءات ويبطل الحكم الصادر استناداً إليها.²¹⁴

وعلى اعتبار أن المشرع المصري _كما رأينا_ لم يستخدم اصطلاح "عقوبة النقل التأديبي" بل استخدم اصطلاح "عقوبة الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة"²¹⁵، واصطلاح "عقوبة الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر".²¹⁶

²¹⁴ انظر: حكمها بالطعن رقم 3188 لسنة 40 ق. جلسة 1996/6/22، وحكمها بالطعن رقم 3434 لسنة 46 ق. جلسة

2000/5/4

²¹⁵ انظر: الفقرة الثالثة من المادة 62 من قانون الخدمة المدنية في مصر رقم 81 لسنة 2016

²¹⁶ انظر: الفقرة الرابعة من المادة 62 من القانون أعلاه.

وعلى اعتبار أن العقوبة الأولى يمكن إيقاعها من قبل السلطة الرئاسية من دون الحاجة للإحالة إلى المحاكم التأديبية.²¹⁷، خلافاً للعقوبة الثانية التي تختص بإيقاعها المحاكم التأديبية.²¹⁸

وأمام القصور التشريعي المصري بخصوص إعلام الموظف بالوقائع المسندة إليه قبل حضور جلسة التحقيق، يمكننا القول أنه من الممكن أن يتم إيقاع عقوبة النقل التأديبي بحق الموظف، "عقوبة الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة"، من دون إحاطته علماً بالمخالفة التأديبية.

وفي سورية، فإن عقوبة النقل التأديبي كما رأينا هي عقوبة شديدة، وتختص بإيقاعها المحاكم المسلكية، وبالعودة إلى قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019، نجد أن المادة 44 منه والتي حددت الجهات المختصة بإصدار قرار الإحالة للمحاكم المسلكية قد أغفلت النص على ذكر البيانات التي يتوجب بيانها في قرار الإحالة.

ونصت المادة 45 من ذات القانون على أن:

"1- يحيل رئيس المحكمة صك الإحالة مع الملف إلى المحقق لإجراء التحقيق في موضوعها ووضع تقرير بشأنها"

"2- يبلغ صك الإحالة إلى الجهة التي يعمل لديها المحال وإلى إدارة قضايا الدولة في حال كان الصك صادراً عن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش أو الجهاز المركزي للرقابة المالية".

وحتى بخصوص الإجراءات التي تتم من قبل المحقق وفق ما نصت عليه المادة 46 من قانون مجلس الدولة، نجد أن المشرع السوري لم يلزم المحقق بضرورة إعلام الموظف المحال بالتهم المنسوبة إليه.²¹⁹

²¹⁷ انظر: الفقرة الثالثة من المادة 62 من القانون أعلاه.

²¹⁸ انظر: الفقرة الرابعة من المادة 62 من القانون أعلاه.

²¹⁹ نصت المادة 46 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 على أن:

"يدقق المحقق في إضارة التحقيق ويطلب من الجهة التي يعمل بديها المحال بياناً عن وضعه المسلكي وملاحظات رؤسائه وعلى هذه الجهات تقديم البيان خلال خمسة أيام من تاريخ تبليغها وله أن يطلب إيضاحات خطية من المحال وأن يستجوب الشهود وأن يلجأ للخبرة

وإن كان قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لسنة 2019 قد نص في المادة 64 منه على تطبيق المحاكم المسلكية لأحكام قانون أصول المحاكمات الجزائية في كل ما لم يرد به نص، وبالعودة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 112 لسنة 1950، لا سيما المادة 69 منه، التي ألزمت قاضي التحقيق بإطلاع المتهم على الأفعال المنسوبة إليه، ويطلب جواباً عنها. والتي نراها في تقديرنا لا تحقق الغاية المرجوة من مسألة إطلاع المُحال إلى المحاكم المسلكية على المخالفات التأديبية المنسوبة إليه، كونه وكما تحدثنا بخصوص المشرع المصري، يتوجب أن يكون إعلام الموظف بالمخالفات المنسوبة إليه سابقاً على حضوره جلسات التحقيق.

وبالتالي يمكن القول أن المشرع السوري قد أغفل مسألة إعلام الموظف بمضمون التهم المنسوبة إليه والتي يمكن على إثرها فرض عقوبة النقل التأديبي بحقه، وهذا ما يشكل في تقديرنا قصوراً تشريعياً يتوجب تداركه حتى يكون الموظف على دراية بالمخالفة التأديبية التي من أجلها تمت الإحالة إلى المحاكم المسلكية، لذلك لا بدّ من ضرورة النص صراحة في القانون السوري على إعلام الموظف بما هو منسوب إليه في مذكرة الدعوة.

أما بخصوص أعضاء الهيئة التدريسية، فالواضح أن المشرع السوري كان أكثر وضوحاً في مسألة إعلام عضو الهيئة التدريسية بالتهم الموجهة إليه، حيث نصت المادة 105، من قانون تنظيم الجامعات في سورية رقم 6 لعام 2006 على أن:

"يلغ رئيس الجامعة عضو الهيئة التدريسية المحال إلى مجلس التأديب التهم الموجهة إليه وصورة عن تقرير التحقيق قبل الجلسة المعينة للمحاكمة بعشرين يوماً على الأقل".

ويتضح من هذا النص أن إعلام عضو الهيئة التدريسية بالتهم المنسوبة إليه يكون بعد انتهاء التحقيق وليس قبله، ويمكن تبرير ذلك بأن تحديد التهم سيكون بعد اجراء التحقيق، وعضو هيئة التدريس

الفنية عند الاقتضاء ويقوم بالتبليغات اللازمة بالطرق الإدارية وله أن يحدد مهلاً لتقديم الدفوع والمستندات وله أن يجري أي تحقيق يراه لازماً لاستجلاء الحقيقة".

عند بدء اجراءات التحقيق وحضور جلسة التحقيق سيتمكن من الاطلاع على الملف التأديبي _كما سنرى في الفرع التالي_ لذلك نرى في تقديرنا وجوب النص على إعلام عضو هيئة التدريس وقبل حضوره موعد جلسة التحقيق بسبب الاستدعاء والوقائع التي سيتم التحقيق بشأنها.

الفرع الثاني

الاطلاع على الملف التأديبي

يقصد بالاطلاع على الملف التأديبي في معرض هذا الأمر تمكين الموظف العام وعضو الهيئة التدريسية من الملف التحقيقي تمكيناً حقيقياً ويكون ذلك من إعطائه الحق بدراسته الدراسة الكافية الوافية أو بمنحه صورة طبق الأصل عنه بكل ما يحتويه من أوراق وبيانات بدءاً بماهية المخالفة المنسوبة وقرار الإحالة إلى التحقيق وكل ما يتعلق بذلك، حيث يكون هذا الاطلاع ضماناً جوهرياً من الضمانات التي يتمتع بها الموظف العام قبل مباشرة التحقيق معه تمهيداً للدفاع عن نفسه.²²⁰

فالاطلاع على ملف القضية يُعد رافداً أساسياً لإحاطة الموظف المتهم بالتهم المنسوبة إليه وبأدلتها للاستعداد للدفاع عن نفسه، فلا يكفي إعلان الموظف المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه لتمكينه من إعداد دفاعه بشكل فعال وسليم بل لا بد من إتاحة الفرصة له للاطلاع على الملف التأديبي بما يحتويه من أوراق وتحقيقات وأدلة ومستندات تتعلق بالاتهام الموجهة إليه، وهذا بطبيعة الحال يتعذر معرفته بشكل واضح من خلال الإعلان بالتهم التي توجه للمتهم، وبالإضافة إلى ذلك فإن تلك الضمانة تثبت للمخالف أنه خرج على واجبات الوظيفة من خلال أدلة الثبوت حتى يتمكن من دراستها والاستعداد للرد عليها.²²¹

فمواجهة عضو هيئة التدريس أو الموظف المتهم بما هو منسوب إليه -على النحو المشار إليه- يُعد ضماناً من ضمانات التحقيق يترتب على إغفالها بطلانه فيما لو أخل بحق الدفاع على أي

²²⁰ سيد أحمد محمود، أصول التقاضي، دار النهضة العربية، 2009، ص. 322

²²¹ حاتم بكار، حق المتهم في محاكمة عادلة، ط.1، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1996، ص. 244

وجه من الوجوه، ويجب أن تتم هذه المواجهة على وجه يستشعر معه الموظف أو العضو -من خلال تنبيه المحقق له- خطورة موقفه وخطورة الاتهامات الموجهة إليه وأن جهة التحقيق في سبيل مؤاخذته وأنه في حالة إدانته سوف تطبق عليه العقوبة المناسبة، لأن ذلك من شأنه أن يجعله ينشط في الدفاع عن نفسه.²²²

ففي فرنسا لم يتم الاعتراف للموظف العام بالضمانات التأديبية التي تُعطيه الحق في الدفاع إلا بعد صدور قانون 22 إبريل لعام 1905 الذي يعترف له بحق الاطلاع على الملف التأديبي قبل اتخاذ أي قرار بالفصل أو النقل²²³

وأمام أهمية هذا الإجراء فقد نصت عليه قوانين الوظيفة العامة في فرنسا، فأكدت المادة 31 من "نظام الموظفين الصادر بالأمر رقم (59.244) لعام 1959" على هذا الإجراء، كما نصت الفقرة الثانية من المادة 19 من القانون رقم 83 لعام 1983 على أنه:

" يحق للموظف الذي يتم ممارسة إجراء تأديبي ضده الاطلاع على ملفه الشخصي وعلى كافة المستندات المضمومة إليه، ويجب على جهة الإدارة أن تخبر الموظف بحقه في الاطلاع على الملف".²²⁴

²²² عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، "الضوابط القانونية لتأديب أعضاء هيئة التدريس"، مرجع سابق، ص. 159

²²³ عبد العزيز محمد إبراهيم قطاطو، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، عدد 68،

مصر، 2019، ص. 562

²²⁴ Le fonctionnaire à l'encontre duquel une procédure disciplinaire est engagée a droit à la communication de l'intégralité de son dossier individuel et de tous les documents annexes (...)

L'administration doit informer le fonctionnaire de son droit à communication du dossier.

فكل تحقيق يجب أن ينتهي بإعداد ملف تأديبي يتضمن جميع البيانات والمستندات المتعلقة

بالتحقيق، ويقوم الرئيس الإداري للموظف بتحديد مهلة الاطلاع على الملف التأديبي.²²⁵

وبالتالي لا يجوز توقيع عقوبة النقل التأديبي على الموظف قبل السماح له بالاطلاع الكامل

على ملفه التأديبي، كما لا يجوز للإدارة أن ترفض طلب الموظف بالاطلاع.²²⁶

وإن توقيع عقوبة النقل التأديبي من دون احترام حق الموظف بالاطلاع على الملف التأديبي

يؤدي إلى بطلان الإجراءات والعقوبة، حتى لو تم اثبات أن عدم الاطلاع لم يؤثر في مضمون القرار،

ولا يمكن للإدارة أن تدفع في معرض ذلك بأن لا قيمة لاطلاع الموظف على الملف التأديبي لكونه على

علم بالوقائع المنسوبة إليه²²⁷، أو أنه قدم تظلم تبين من خلاله علمه بمضمون الملف التأديبي²²⁸

كما أن رفض الإدارة منح الموظف نسخة عن الملف التأديبي يمثل إهداراً للحق في الاطلاع

يتبعه إلغاء العقوبة التأديبية²²⁹

والواضح أن مجلس الدولة الفرنسي يعمل على تأكيد أهمية هذا الإجراء واعتباره ذا طابع مطلق،

بحيث لا يمكن للإدارة أن تنهز من تطبيق هذا الإجراء حتى في ظل الأزمات الخطيرة التي تتعرض

²²⁵ Pauline COIRIER, Le dossier disciplinaire communiqué est-il bien complet ?, 2021

<https://consultation.avocat.fr/blog/pauline-coirier/article-39123-le-dossier-disciplinaire-communique-est-il-bien-complet.html>

تاريخ الزيارة 2024/6/10

²²⁶ CE, 5 février 2020, n° 433130, CE, 20 janvier 1975, n°92836

²²⁷ COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL DE LYON, 3ème chambre – formation à 3, 20/09/2011, 10LY01947, Inédit au recueil Lebon

²²⁸ Conseil d'Etat, 28 janvier 2021, n°435946, CE, 25 juillet 2013, n°360899

²²⁹ Conseil d'Etat, 2 avril 2015, n°370242

لها البلاد والتي تُعطي رئيس الجمهورية مبررات تطبيق المادة 16 من الدستور الفرنسي وممارسة سلطات استثنائية.²³⁰

وجدير بالذكر هنا أن بطلان عقوبة النقل التأديبي لعدم الاطلاع على الملف التأديبي ليس من النظام العام، ومجلس الدولة لا يثير هذا الدفع من تلقاء ذاته، بل لا بد من أن يتمسك به من تقرر البطلان لمصلحته.²³¹

وعلى مستوى القانون المصري فالواضح أن نظام الخدمة المدنية المصري النافذ رقم 81 لعام 2016 لم يأت بالنص على حق الموظف العام بالاطلاع على الملف التأديبي قبل مباشرة التحقيق معه، على الرغم من أن قانون موظفي الدولة رقم 210 لعام 1951 (الملغي) قد نص في المادة 90 منه على هذا الحق بقولها:

"للموظف في جميع الأحوال أن يطلع على التحقيقات التي أجريت وعلى جميع الأوراق المتعلقة بها، وله أن يأخذ صورة عنها كما له أن يطلب ضم التقارير السنوية عن كفايته".

ولكن بالعودة إلى قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017 المتضمن إصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم 81 لسنة 2016، نجد أن نص المادة 156 منه قد تضمنت حق الموظف المتهم المحال للتحقيق في الاطلاع على ملف القضية وعلى جميع الوثائق الملحقة وذلك بمجرد إحالته إلى التحقيق لأنه حق جوهرى ينبثق من حق الدفاع وله الحق أيضاً في تقديم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه، حيث تنص على أن: "للموظف المحال إلى التحقيق الاطلاع على كافة أوراق التحقيق وتقديم ما يشاء من مستندات تؤيد دفاعه".

²³⁰ Alin Planty, la fonction publique, traite general, 2edition, litec, Paris, 2001, p. 460

²³¹ Jean-Marc Guya, La discipline dans la fonction publique de l'Etat, Paris, 1998, p. 70

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Publications/Hors%20collection/discipline-FPE.pdf>

ومع ذلك يرى جانب من الفقه المصري: "بأن إغفال المشرع المصري لهذا الحق بالقانون النافذ، لا يعني التحلل من هذا الإجراء من قبل السلطة التأديبية، كونه إجراء جوهري ويمثل ضماناً هامة وركيزة أساسية لحق الدفاع في جميع الأنظمة التأديبية"²³².

وبالتالي يتوجب على المحقق تمكين الموظف المحال للتحقيق من ممارسة حق الاطلاع، وكذلك الحق في الدفاع المنبثق منه حق الاطلاع قبل صدور الجزاء التأديبي، ومن ثم فإن عدم مراعاة هذين الحقين، أو إغفالهما يُعد شططاً في استعمال السلطة، ويجوز الطعن فيه، ومن ثم فإنه لا يمكن للمحقق أن يضفي على بعض الوثائق طابع السرية طالما أن الموظف المحال للتحقيق طرف أساسي فيها، فقد يحتوي الملف على أدلة تفيد إثبات براءته وبهذا يتحقق التوازن بين المصلحة العامة ومصلحة الموظف المحال إلى التحقيق.²³³

فيكون الاطلاع بصورة شاملة على وثائق القضية أو الدعوى التأديبية بكل شفافية دون نقصان أو غموض أو سرية، ويتم تسهيل عملية الاطلاع في مقر سلطة التحقيق ذاته، وهو محل وجود ملف التحقيق محل الاتهام، وذلك لتيسير الأمر على الموظفين المحالين إلى التحقيق وإحاطتهم بكافة الظروف والملابسات المكونة لعقيدة الإدارة والمتوقع إصدار القرار التأديبي في ضوءها، ما لم تكن هناك ضرورة لنقله كأن يكون الموظف مودعاً في السجن، حيث يكون الاطلاع _هنا_ داخل السجن، أو أن يكون الموظف في الخارج فيتم الاطلاع في هذه الحالة لدى القنصلية لدولة الموظف.²³⁴

هذا فيما يتعلق بعقوبة النقل التأديبي في مصر التي يمكن إيقاعها من قبل السلطة الرئاسية والمتمثلة " الخفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة " ، أما بخصوص عقوبة النقل التأديبي التي

²³² عبد العظيم عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط.2، القاهرة، 2004، ص. 509

²³³ عائشة سيد أحمد، خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته التقليدية والالكترونية أمام النيابة الإدارية، دار النهضة العربية،

القاهرة، 2019 ، 148

²³⁴ عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، 1979،

تختص بها المحاكم التأديبية "عقوبة خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر"، ومن خلال العودة إلى القانون رقم 117 لعام 1958 المتعلق بالمحاكمات التأديبية واللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية، يتضح لنا أن حق الموظف بالاطلاع على الملف التأديبي مشروط بالانتهاء من التحقيق، حيث نصت المادة 16 من اللائحة الداخلية للنيابة الإدارية والمحاكمات التأديبية رقم 107 لسنة 1958 على أنه:

"لا يجوز لأصحاب الشأن الاطلاع على أوراق التحقيق إلا بعد الانتهاء منه".

وعلى مستوى التشريع السوري فالواضح أن قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لعام 2004، وكذلك قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019 ومن قبله قانون المحاكم المسلكية رقم 7 لعام 1990 قد خلت من أي نص يشير إلى حق الموظف بالاطلاع على الملف التأديبي خلال مرحلة التحقيق.

إلا أنه ومن خلال العودة إلى المادة 64 من قانون مجلس الدولة النافذ، والتي ألزمت المحاكم المسلكية بتطبيق قانون أصول المحاكمات الجزائية في كل ما لم يرد به نص، وبالعودة إلى قانون أصول المحاكمات الجزائية في سورية نجد أن المادة 70 منه قد نصت على أن: "للمدعي عليه والمسؤول بالمال والمدعي الشخصي ووكلائهم الحق في حضور جميع أعمال التحقيق ما عدا سماع الشهود".

وأمام هذا النص يذهب الفقه الجزائي في سورية²³⁵ للقول بأن: "قاعدة مصلحة العدالة وإحقاق الحق تؤكد أنه لا مانع من وضع ملف التحقيق تحت يد من يشاء، شريطة أن يؤكد أن له مصلحة في ذلك".

²³⁵ عبد الوهاب حومد، أصول المحاكمات الجزائية، دمشق، المطبعة الجديدة، 1987، ص. 693

أما في مرحلة المحاكمة، فإن المادة 48 من قانون مجلس الدولة السوري النافذ، قد منحت للموظف المُحال أو وكالة الاطلاع على ملف التحقيق بعد وصوله إلى المحكمة بحضور رئيس المحكمة أو من يندبه.

وفيما يتعلق بتأديب أعضاء الهيئة التدريسية، فالواضح أن المشرع السوري كان أكثر وضوحاً في مسألة منح عضو الهيئة التدريسية الحق بالاطلاع على التحقيقات، حيث نصت المادة 106، من قانون تنظيم الجامعات في سورية رقم 6 لعام 2006 على أن:

"لعضو الهيئة التدريسية المحال إلى مجلس التأديب الاطلاع على التحقيقات التي أجريت وذلك في الأيام التي يعينها له رئيس الجامعة، وله أن يستعين بمحام للدفاع عنه".

وأخيراً لا بد من الإشارة إلى أن الحق بالاطلاع على ملف القضية والمستندات والبيانات إن كان في الأصل يستند إلى القانون، إلا أنه من المستقر عليه في الفقه²³⁶ اعتبار هذا الحق المنبثق عن حق الدفاع من الأمور التي تقتضيها مبادئ العدالة، وذلك لتوفير الضمانات التي تكفل اطمئنان الموظف وسلامة التحقيق، ومن ثم فإن عدم النص على هذا الحق في التشريعات الوظيفية وإن كان يشكل نقصاً تشريعياً إلا أنه لا يشكل إهداراً أو نفيًا لهذا الحق، لأنه حق تفرضه المبادئ العامة للقانون لارتباطه بضمانة تأديبية دستورية مهمة هي حق الدفاع الذي يمهّد له ويحكمه حق الاطلاع، وعلى الرغم من ذلك فإننا نقترح على المشرع السوري أن ينص على هذا الحق صراحةً _حق الاطلاع_ في كافة القوانين الوظيفية.

²³⁶ انظر: علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة، 2004، ص. 338، وعمرو فؤاد بركات، السلطة

التأديبية (دراسة مقارنة) مكتبة النهضة المصرية، 1979، ص. 263، وعبد المنعم عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة

العامة، ط. 1، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص. 142.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على قرارات فرض عقوبة النقل التأديبي

حيث إن السلطة التأديبية صاحبة امتيازات السلطة العامة والتي يمكن من خلالها انتهاك الحقوق والضمانات الخاصة بالموظف العام أو أعضاء الهيئة التدريسية عند فرض عقوبة النقل التأديبي وجدت الرقابة القضائية التي تهدف إلى حماية تلك الحقوق والضمانات من خلال أجهزة القضاء الإداري عن طريق آلية قانونية متمثلة في الدعاوى الإدارية والتي من بينها دعوى الإلغاء كوسيلة لمواجهة القرارات، كما أن صدور عقوبة النقل التأديبي من جهة قضائية (كالمحاكم المسلكية في سورية أو المحاكم التأديبية في مصر) لا يعني انبرام هذه الأحكام بحق التقاضي على درجتين يمنح أصحاب الشأن الحق في استئناف هذه القرارات أمام المرجع القضائي الأعلى.

ولتفصيل ذلك نتناول هذا المطلب من خلال فرعين وفق الآتي:

الفرع الأول

الرقابة القضائية على قرارات فرض عقوبة النقل التأديبي بالنسبة للعاملين في الدولة

إن قرار فرض عقوبة النقل التأديبي سواء أكان من السلطة الرئاسية أم من السلطة القضائية (محاكم مسلكية_ محاكم تأديبية)، لا يُعد قراراً نهائياً، بل يخضع لطرق الاستئناف أمام المرجع الذي يحدده القانون، ونتناول في هذا الفرع، طرق الطعن في المقررة قانوناً وفق الآتي:

أولاً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي للموظف العام في فرنسا

إن الاختصاص بنظر الطعن القضائي في فرنسا موزع بين المحاكم الإدارية في فرنسا ومجلس الدولة، فالمحاكم الإدارية تفصل في الطعون المقدمة من الموظفين بشكل عام، عدا الموظفين المعيّنين بمرسوم جمهوري فإن مجلس الدولة هو الذي ينظر في طعونهم، وهذا الاختصاص انعقد منذ التعديل بالمرسوم في 1953/9/30 وأصبح مجلس الدولة محكمة ذات اختصاص محدد، وتنتظر هذه الطعون

كمحكمة أول وآخر درجة، ويختص مجلس الدولة _كقاضي استئناف بالنسبة للقرارات التأديبية التي تتضمن عقوبات أشد من تلك التي اقترحها مجلس التأديب "اللجنة الإدارية المشتركة"، ويكون المجلس الأعلى للوظيفة قد أقر عدم مشروعيتها، ويشترط في هذا الطعن:

- 1- أن يكون لمقدم الطعن مصلحة تبرر هذا الطعن.
- 2- أن يقدم الطعن خلال شهرين من تاريخ اعلان القرار التأديبي.
- 3- أن يراعي الإجراءات المقررة أمام مجلس الدولة، لاسيما فيما يتعلق برفعه عن طريق محام في بعض الحالات.

ويكون لمجلس الدولة كامل السلطة على الأحكام المطعون فيها من ناحية الوقائع والقانون، إذ أن مقتضى رفع الاستئناف نقل النزاع إلى مجلس الدولة _كمحكمة استئناف_ للفصل فيه من جديد من حيث الوقائع والقانون.

ويصدر المجلس حكمه إما بتأييد أو إلغاء أو بتعديل الحكم المطعون فيه، ولا يترتب على الاستئناف وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ما لم يأمر المجلس بذلك، فتستطيع الإدارة أن تنفذ الحكم المطعون فيه ولكنها تفعل ذلك على مسؤوليتها.

ولا تختلف أوجه الطعن بالنقض عن أوجه الطعن بالإلغاء التي تختص بها المحاكم الإدارية وهي عيب عدم الاختصاص، ومخالفة القاعدة القانونية وعيب الانحراف وعيب السبب وأخيراً عيب الخطأ البين في التقدير²³⁷، وسلطة قاضي النقض تمتد إلى الوقائع ولمجلس الدولة الحكم ببطلان الجزاء التأديبي في حالة ثبوت عدم مشروعيته، ورفض طلب النقض حال ثبوت مشروعية الجزاء.

ومن الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في فرنسا بخصوص الطعن بقرار النقل، الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية في بروان بتاريخ 9 ديسمبر/كانون الأول 2020 بعد الدفع بأن قرار

²³⁷ انظر: طارق شوكت سعيد، الخطأ البين في التقدير والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، أطروحة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية

النقل يشوبه خلل إجرائي ناتج عن عدم احترام حق الاطلاع على الملف التأديبي إخلالاً بالمادة 65 من قانون 12 أبريل 1905.

وجاء في قرار المحكمة أنه يبدو من المستندات الموجودة في الملف أنه تم إرسال رسالة بريد إلكتروني بتاريخ 17 أبريل/نيسان 2020 موجهة إلى الطاعن والتي تم إرفاق الوصف الوظيفي لها، "لتجنب عقوبة تأديبية مصحوبة بعقوبة النقل التلقائي". بعد ذلك، تم إرسال رسالة بتاريخ 28 أغسطس/آب 2020 مرفق بها تقرير بتاريخ 10 فبراير/شباط 2020 وإبلاغه ببدء إجراء تأديبي بحقه، ويبدو من حيثيات الرسالة المؤرخة في 17 ديسمبر 2020، والتي لم يطعن فيها المستأنف بجديّة، أنه تلقى ملفه في 1 سبتمبر 2020، في إطار الإجراء التأديبي، وأنه لم يحرم الشخص المعني من أي ضمان ولم يكن من المحتمل أن يؤثر على معنى القرار الصادر في 9 ديسمبر.²³⁸

ثانياً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي للموظف العام في مصر

إن عقوبة النقل التأديبي في مصر إما أن تصدر عن الجهة الرئاسية "عقوبة خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة"، بمعنى أنها تصدر عن جهة إدارية فتكون قرار إداري، وإما أن تصدر عن جهة قضائية وهي المحاكم التأديبية "عقوبة خفض إلى وظيفة في المستوى الأدنى مباشرة مع خفض الأجر"، فنكون أمام قرار قضائي، وبالتالي تختلف آلية الرقابة الطعن بقرار النقل التأديبي باختلاف الجهة مصدرة القرار، ونتناول ذلك وفق الآتي:

1- الطعن بقرار النقل التأديبي الصادر عن السلطة الرئاسية

ينعقد الاختصاص للمحاكم التأديبية بنظر الطعون التي تقام ضد قرارات النقل التأديبي الصادرة عن السلطة التأديبية الرئاسية، وذلك وفقاً لما ورد في المادة 15 من القانون رقم 47 لسنة 1972 الخاص بتنظيم مجلس الدولة المصري، والتي تنص على أن: "تختص المحاكم التأديبية بنظر الطعون

²³⁸ CAA de DOUAI, 3ème chambre, 23/05/2023, 22DA01688, Inédit au recueil Lebon

المقدمة من الموظفين العموميين بطلب إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية أو بالتعويض عن هذه القرارات".²³⁹

لذلك فالمحاكم التأديبية تختص بنظر الطعون في القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الرئاسية، وذلك إلى جانب سلطتها الأصلية بتوقيع الجزاء.²⁴⁰

أما بالنسبة للاختصاص المحلي فقد أشارت المحكمة الإدارية العليا في هذا الشأن إلى أن الاختصاص يتحدد بين المحاكم التأديبية وفقاً لمكان وقوع المخالفة.²⁴¹

وأوضحت المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 مقر المحاكم التأديبية للعاملين على مستوى الإدارة العليا وكيفية تشكيل هذه المحاكم.

وإن ميعة الطعن بإلغاء قرار النقل التأديبي بحسابه قراراً إدارياً فردياً هو ستون يوماً من تاريخ تبليغ أو نشر القرار الإداري، وتسري عليه قواعد الوقف والانقطاع، ويضاف إليه ميعة المسافة فيوقف ميعة الطعن بالإلغاء في حالة القوة القاهرة حتى يزول أثرها.²⁴²

وجدير بالذكر هنا أن التظلم من قرار النقل التأديبي الصادر عن السلطة الرئاسية في مصر هو تظلم وجوبي، يجب تقديمه إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية خلال مدة الطعن القانونية وانتظار المواعيد المقررة للبت فيها.²⁴³

²³⁹ عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ضوابط صحة الجزاء التأديبي وضماناته في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء، دار الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2005، ص. 274

²⁴⁰ المادة 15 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972

²⁴¹ قرار المحكمة الإدارية العليا في مصر بالطعن رقم 2048 لسنة 33 ق. جلسة 1989/12/2

²⁴² فهد عبد الكريم أو العتم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2005، ص. 280

²⁴³ تنص المادة 12 من قانون مجلس الدولة المصري على أنه:

لا تقبل الطلبات الآتية أ....، ب: الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة 10 وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية...."

ومواعيد الطعن على القرارات التأديبية تكون واجبة الاحترام بالنسبة للقرارات التأديبية المشوبة

بالبطلان، أما فيما يتعلق بالقرارات التأديبية المنعومة فلا يتقيد الطعن فيها بميعاد.²⁴⁴

ويكون القرار باطلاً إذا ما خالف مصدره أحكام القانون المتعلقة بسببه، أو شكله، أو محله، أو الغاية منه، أو قواعد الاختصاص المتعلقة بإصداره، دون الوصول إلى إهدار أركان القرار الإداري كلياً، أما القرار المُنعم فهو القرار الذي تخلف فيه ركن أو أكثر من أركانه.²⁴⁵

2- الطعن بقرارات النقل التأديبي الصادرة عن المحاكم التأديبية

تختص المحكمة الإدارية العليا بالنظر في الطعون على قرارات المحاكم التأديبية سواء تلك الصادرة منها ابتداءً أو باعتبارها جهة طعن، وقد نصت المادة 22 من قانون مجلس الدولة الحالي على أن "أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في القانون".²⁴⁶

ونصت المادة 44 من قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972 على أن: "ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه".

ويلاحظ أن هذه المدة هي عين المدة المقررة للطعن بالقرارات الإدارية بالإلغاء، إلا أن بدء الميعاد مختلف في كل منهما، فهو يبدأ من تاريخ النشر أو إعلان صاحب الشأن بالنسبة لميعاد الطعن بالقرارات الإدارية، بينما يكون بدء الميعاد بالنسبة للأحكام التأديبية من تاريخ صدور الحكم المطعون

وبالرجوع للبند التاسع المشار إليه في هذه المادة نلاحظ أنه يتعلق في: "الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية".

²⁴⁴ خميس السيد اسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، ط.1، دار الطباعة الحديثة، 1988، ص. 155

²⁴⁵ خميس السيد اسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص. 162

²⁴⁶ المقصود بأن أحكام المحاكم التأديبية نهائية وقابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية، أن المحاكم التأديبية تفقد ولايتها عن الدعوى التأديبية بمجرد إصدار القرار فيها، وإذا أعيد طرحها إليها، وجب عليها أن تقضي بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها، إلا أن ذلك لا يمنع من الطعن على قراراتها لدى المحكمة الإدارية العليا وفقاً لما ورد بصريح المادة 22 من قانون مجلس الدولة المصري.

فيه، إلا أن المحكمة الإدارية العليا في مصر قضت بعدم سريان الميعاد المذكور أعلاه في حق ذي المصلحة الذي لم يعلن بإجراءات محاكمته إعلاناً صحيحاً، وبالتالي لم يعلم بصدور الحكم ضده ويقبل ميعاد الطعن بأحكام المحاكم التأديبية ما يقابله ميعاد رفع الدعوى من وقف أو انقطاع، ويمكن للميعاد أن يمتد وفقاً للأحكام المقررة في قانون المرافعات المدنية.²⁴⁷

ثالثاً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي للموظف العام في سورية

في سورية كما رأينا فإن فرض عقوبة النقل التأديبي بحق الموظف العام هو اختصاص قضائي تتولاه المحاكم المسلكية في مجلس الدولة، وإن أحكام المحاكم المسلكية تخضع للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك في الأحوال الآتية:²⁴⁸

- أ- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله.
 - ب- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثرت في الحكم.
 - ت- إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة القضية المقضية سواء دفع بهذا الدفع أم لم يدفع به.
- وبالتالي فإن الجهة التي يقدم لها الطعن في أحكام المحاكم المسلكية بفرض العقوبات التأديبية ومنها "عقوبة النقل التأديبي" هي المحكمة الإدارية العليا، بوصفها محكمة قانون، ومحكمة موضوع في الوقت نفسه.²⁴⁹

وإن مدة الطعن بقرارات المحاكم المسلكية هي ستين يوماً من اليوم التالي لتاريخ صدور الحكم²⁵⁰، وذوي الشأن أصحاب حق الطعن بقرارات المحاكم المسلكية هم الموظف المُحال بوصفه صاحب المصلحة في الطعن²⁵¹، وجهة الإدارة التي يعمل لديها الموظف وتمثلها إدارة قضايا الدولة²⁵²

²⁴⁷ أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، نابلس،

2007، ص. 82

²⁴⁸ انظر: الفقرة الأولى من المادة (16) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019

²⁴⁹ عمار التركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة، مرجع سابق، ص. 169

أما بخصوص الطعن بأحكام المحاكم المسلكية من قبل الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش والجهاز المركزي للرقابة المالية، فإنه مُقيد فقط بالحالات التي تمت فيها إحالة الموظف من قبلهم إلى المحاكم المسلكية.²⁵³

ومن خلال مراجعة أحكام هذه المحاكم المسلكية، وليبيان القواعد التي تتبعها تلك المحاكم في فرض عقوبة النقل التأديبي نعرض الأحكام الآتية:

- تذهب المحكمة المسلكية في دمشق إلى اعتبار أن ارتكاب الموظف لجريمة (الرشوة الجنائية) تستحق فرض عقوبة النقل التأديبي بحق المُحال كونها تتناسب مع ما صدر منه من أفعال في هذه القضية الماثلة²⁵⁴، في حين نجد أن بعض المحاكم المسلكية الأخرى_كالمحكمة المسلكية في دير الزور_ تذهب خلاف ذلك، عندما تجد جريمة الرشوة الجنائية يكفي ويتناسب معها فرض عقوبة "حجب الترفيع" وهذا مسلك المحكمة المسلكية بدير الزور.²⁵⁵ ، ومسلك المحكمة المسلكية بحلب.²⁵⁶

- وبخصوص جريمة (الشروع بالقتل) نجد أن المحاكم المسلكية ترى أن المحال كان قد وضع نفسه موضع الشك والشبهة التي تتنافى مع واجبات ومتطلبات العمل المنصوص عليها في القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم 51/لعام 2004، الأمر الذي ترى معه المحكمة وفي ضوء وقائع

²⁵⁰ الفقرة الثانية من المادة (16) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019

²⁵¹ عمار التركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة، مرجع سابق، ص. 170

²⁵² تنص المادة (2) من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 55 لعام 1977 على أن: "تتولى إدارة قضايا الدولة مهمة الوكيل بالخصومة عن الدولة والمصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى لدى المحاكم والدوائر القضائية بمختلف أنواعها ودرجاتها ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصاً قضائياً وأمام هيئات التحكيم والتأديب"

²⁵³ انظر: المادة (55) من القانون أعلاه.

²⁵⁴ قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 160/ 2014 في الدعوى أساس 229 لعام 2014

²⁵⁵ انظر: قرار المحكمة المسلكية بدير الزور رقم 1 تاريخ 2015/2/18 أساس 2015/19

²⁵⁶ انظر: قرار المحكمة المسلكية بحلب رقم (16) تاريخ 2020/6/21، بالقضية ذات الرقم (92) لعام 2020

القضية وأوراق الملف فرض عقوبة النقل التأديبي بحق المحال كونها تتناسب مع الأفعال المنسوبة إليه في هذه القضية.²⁵⁷

- وبما يتعلق (بمخالفة أحكام المرسوم التشريعي رقم 59 لعام 2008 الخاص بمخالفات البناء) تفرض المحاكم المسلكية عقوبة النقل التأديبي بحق المحالين كونها تتناسب مع الأفعال المنسوبة إليهما.²⁵⁸
 - وبخصوص جرائم (الاختلاس) تفرض المحاكم المسلكية عقوبة النقل التأديبي بحق المحال كونها تتناسب مع ما صدر منه من أفعال في هذه القضية الماثلة.²⁵⁹
 - كما تعتبر المحاكم المسلكية أن (جريمة استيفاء رسوم زائدة عن المقرر قانوناً ومخالفة الوجبات الوظيفية وعدم الامتثال لأوامر الرؤساء في العمل) تشكل أفعال تتناسب معها عقوبة النقل التأديبي.²⁶⁰
 - كما أن جرائم (التزوير الجنائي وتقليد خاتم إدارة عامة واستعمالها) من الجرائم التي تدفع المحاكم المسلكية إلى فرض عقوبة النقل التأديبي كونها تتناسب وهذه الأفعال.²⁶¹
- كما أن المحاكم المسلكية قد تذهب لتشديد العقوبة وفرض عقوبة النقل التأديبي عندما تجد أن الجرم المرتكب لا تتناسب معه إحدى العقوبات الخفيفة، والتي تملك الإدارة فرضها وفق الأصول القانونية.

وهذا ما ذهبت إليه المحكمة المسلكية بدمشق بأحد أحكامها بقولها:

"إن المحكمة ترى وفي ضوء وقائع الدعوى ولجسامة الضرر الذي قد يلحق الغير من فقدان السجل سبب الإحالة فرض عقوبة النقل التأديبي بحق المحال كونها تتناسب وما صدر عنه من أفعال

²⁵⁷ قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 125/ تاريخ 2015/7/27 في الدعوى أساس 180 لعام 2015

²⁵⁸ قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 141/ تاريخ 2015/8/24 في الدعوى أساس 146 لعام 2015

²⁵⁹ قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 142/ تاريخ 2015/8/24 في الدعوى أساس 197 لعام 2015

²⁶⁰ قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 201/ تاريخ 2015/10/26 في الدعوى أساس 221 لعام 2015

²⁶¹ قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 249/ تاريخ 2015/12/28 في الدعوى أساس 359 لعام 2015

في هذه القضية ولا يغير من هذه النتيجة قيام جهة الإدارة المعنية بفرض عقوبة الإنذار بحق المحال إذ أن ذلك لا يقيد سلطة المحكمة في فرض العقوبة المسلكية الأشد بحق المحال إذا وجدت بأن الفعل يستوجب مثل هذه العقوبة ويتعين على الجهة المعنية في هذه الحالة فرض العقوبة الأشد بدلاً من العقوبة المفروضة من قبلها بهذا الصدد على اعتبار أنه لا يجوز فرض أكثر من عقوبة واحدة على ذات الفعل".²⁶²

وأن كانت الأحكام السابقة جميعها قد تبين أن المحاكم المسلكية قد تقيدت بضوابط العقاب التأديبي التي فرضها المشرع السوري بالفقرة الأولى من المادة (52) من قانون مجلس الدولة رقم 32 لعام 2019 التي ألزمت المحاكم المسلكية بإيقاع إحدى العقوبات الشديدة المنصوص عليها في القانون الخاضع له الموظف المحال إذا حكم عليه بجناية أو جنحة شائنة أو مخلة بالثقة العامة.²⁶³

²⁶² انظر: المادة 70 من النظام الأساسي للعاملين في الدولة

²⁶³ حدد قرار وزارة العدل رقم (1411) لعام 2014 الجنح الشائنة المخلة بالثقة العامة من خلال المادة الأولى منه بأنها:

أ- الجنح الآتي ذكرها الواردة في قانون العقوبات الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 لعام 1949:

* الجنح الواقعة على أمن الدولة المنصوص عليها في المواد (271 - 1/273 - 275 - 276 - 281 - 287 - 2/288 - 307 - 308 - 309 - 310).

* الجنح الواقعة على السلامة العامة المنصوص عليها في المواد (314 - 315 - 319 - 321 - 323 - 328 - 332 - 335 - 336 - 338 - 339).

* الجنح الواقعة على الإدارة العامة المنصوص عليها في المواد (341 - 343 - 346 - 347 - 348 - 349 - 353 - 354 - 374).

* الجنح المخلة بالإدارة القضائية المنصوص عليها في المواد (398 - 1/402 - 403).

* الجنح المخلة بالثقة العامة المنصوص عليها في المواد (428 - 435 - 441 - 450 - 451 - 452 - 453 - 454 - 455 - 457 - 458 - 459 - 460).

* الجنح التي تمس الدين والأسرة المنصوص عليها في المواد (462 - 463 - 476 - 478).

* الجنح المخلة بالأخلاق والآداب العامة المنصوص عليها في المواد (499 - 500 - 504 - 509 - 510 - 511 - 512 - 513).

إلا أن التهم السابقة جميعها التي اتهم بها المحالين للمحاكم المسلكية قد انتهت بأحكام البراءة ومنع المحاكمة من القضاء الجزائي، ومع ذلك نجد أن المحاكم المسلكية تتشدد في هذا الخصوص، فالإزام المشرع للمحاكم المسلكية بفرض العقوبات الشديدة عند صدور حكم قضائي بإدانة الموظف بجرم جنائي أو جنحة شائنة، لا يعني إلزامها بفرض عقوبة خفيفة في حال البراءة أو المحاكمة فبراءة الموظف من الجرم الجزائي أو منع محاكمته لا تحول دون المحاكمة المسلكية وذلك لاستقلال المساءلة الجزائية عن المساءلة المسلكية واختلافها بالطبيعة والأهداف والغايات.

لذلك فإن قرارات المحاكم المسلكية التي تصدر بإعلان عدم المسؤولية التأديبية للمحال، والتي تستند فيه إلى الحكم القضائي القاضي بعدم المسؤولية أو البراءة أو منع المحاكمة، سيكون عرضة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.²⁶⁴

* الجرح المنصوص عليها في المادة 555 بشأن الحرمان من الحرية الشخصية.

* الجرح الواقعة على الحرية والشرف المنصوص عليها في المادة 566.

* الجرح التي تشكل خطراً شاملاً والمنصوص عليها في البندين /أ - ب/ من الفقرة 1 من المادة 593.

* الجرح التي يرتكبها أشخاص خطرون بسبب عادات حياتهم والمنصوص عليها في المادتين 604 و619.

* الجرح التي تقع على الأموال المنصوص عليها في البند /ب/ من الفقرة 2 من المادة 625 مكرر، والمواد (628 - 630 - 631 - 632 - 641 - 642 - 643 - 649 - 652 - 656 - 657).

ب- كافة الجرح المنصوص عليها في القرار بقانون رقم 10 الصادر بتاريخ 08-03-1961 بشأن مكافحة الدعارة، والتي لم يتضمن قانون العقوبات نصاً مماثلاً بالعقاب عليها.

ج- الجرح المنصوص عليها في قانون العقوبات الاقتصادية رقم 3 لعام 2013.

د- الجرح المنصوص عليها في قانون المخدرات رقم 2 لعام 1993.

هـ- الجرح المنصوص عليها في المادة 11 من قانون قمع الغش والتدليس المعدل الصادر بالقانون رقم 158 الصادر بتاريخ 1960-04-05.

²⁶⁴ ومن الأحكام التي ألغيت فيها المحكمة الإدارية العليا قرارات المحاكم المسلكية بعدم المسؤولية التأديبية وقضت بفرض عقوبة النقل

التأديبي:

فقرارات المحاكم المسلكية لا يشترط فيها أن تبنى على الجزم واليقين _ كما هو الحال في القضاء الجزائي _ فيكفي أن يضع الموظف المُحال أمامها نفسه موضع الشبهة حتى يتم الحكم عليه تأديبياً، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا في سورية، بعد أن طُعن أمامها بقرار المحكمة المسلكية بدمشق الذي تضمن عدم مساءلة المحال مسلكياً من جرم الرشوة الجنائية لعدم وجود ما يستوجب ذلك بعد صدور قرار قاضي التحقيق الخامس بدمشق بمنع محاكمته لعدم كفاية الأدلة بحقه، حيث قررت المحكمة الإدارية العليا أن: "الاجتهاد مستقر على أن المسؤولية الجزائية مستقلة عن المسؤولية المسلكية وأن الفعل الذي لا يشكل جرماً جزائياً يُمكن أن يشكل مخالفة مسلكية، ومن حيث أن الثابت من الأوراق أن المحال كان قد وضع نفسه موضع شبهة خلال ممارسة عمله الوظيفي من خلال تعامله مع معقبي المعاملات وهذا الأمر يشكل مخالفة مسلكية تستوجب المساءلة الأمر الذي ترى معه المحكمة فرض عقوبة النقل التأديبي بحقه".²⁶⁵

ومع ذلك فإن ترافق قرار المحاكم المسلكية بفرض عقوبة النقل التأديبي على الموظف المُحال أمامها، مع قرار من الإدارة بفرض عقوبة خفيفة، فإن المحاكم المسلكية قد استقرت على تضمين قرارها

- القرار رقم (308/ع/3) لعام 2019 جلسة 2019/4/24، والذي عدلت من خلاله المحكمة الإدارية العليا قرار المحكمة المسلكية بطرطوس القاضي بعدم المسؤولية التأديبية للمحال وفرض عقوبة النقل التأديبي بحقه.

- والقرار رقم (546/ع/5) لعام 2022، جلسة 2022/8/30 والذي عدلت من خلاله المحكمة الإدارية العليا قرار المحكمة المسلكية بدمشق القاضي بعدم المسؤولية التأديبية للمحال وفرض عقوبة النقل التأديبي بحقه.

- والقرار رقم (717/ع/2) لعام 2020، جلسة 2020/12/23،.

- والقرار رقم (843/ع/5) لسنة 2022، جلسة 2022/12/6

- القرار رقم (374/ع/5) لعام 2021، جلسة 2021/6/1،

- القرار رقم (140/ع/2) لسنة 2020، جلسة 2020/3/11

- القرار رقم (218/ع/5) لعام 2021، جلسة 2021/4/6

²⁶⁵ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 3/140 لسنة 2020 في الطعن رقم 1957 لسنة 2020 جلسة 2020/3/11، وفي ذات الاتجاه

انظر: القرار رقم (94/ع/5) لسنة 2021، جلسة 2021/3/2

طي العقوبة الخفيفة المفروضة من قبل الإدارة وما يترتب عليها من آثار وفقاً لقاعدة أنه لا يجوز فرض عقوبتين عن الفعل الواحد.²⁶⁶

وإن كانت المحكمة المسلكية تملك سلطة تقديرية في تقرير نوع العقوبة التي يتوجب إيقاعها على الموظف المحال أمامها، إلا أن مجال هذه السلطة التقديرية يجب أن لا يخل بمبدأ التناسب، ففي قرار صادر عن المحكمة المسلكية بحلب برقم 28 في القضية أساس 2018/271 اكتفت المحكمة بالعقوبة المفروضة بحق المحال من قبل الإدارة وهي عقوبة الحسم من الأجر لمدة ثلاثة أشهر، بعد اسناد جرم الرشوة إليه وصدور قرار بمنع محاكمته لعدم قيام الدليل بحقه.

إلا أنه وبعد الطعن بالقرار أمام المحكمة الإدارية العليا، حيث أعلنت إلغاء الحكم الطعين وفرض عقوبة النقل التأديبي بحق المحال، وطي عقوبة الحسم من الأجر وعللت قرارها بالآتي:

"إن هذه المحكمة إذ تشاطر محكمة الدرجة الأولى مصدرة الحكم الطعين لجهة ثبوت مسؤولية العامل المحال مسلكياً إلا أنها نأخلفها الرأي لجهة الاكتفاء بالعقوبة المقررة بحقه من قبل إدارته...، ومن حيث أنه يتعين التنويه بأنه ليس هناك ما يغفل يد المحكمة في فرض عقوبة مسلكية أشد من العقوبة التي قامت الإدارة بفرضها في حال تمت إحالة العامل إلى المحكمة المسلكية طالما أنه تبين للمحكمة أن العقوبة المفروضة من الإدارة لا تتناسب مع الأفعال الصادرة عن المحال وأن جزاءه عنها هو عقوبة أشد وعلى أن يترافق ذلك مع طي العقوبة المفروضة من الإدارة بما يترتب عليها من آثار وفقاً لقاعدة أنه لا يجوز فرض عقوبتين عن الفعل الواحد....، ولذا وتحقيقاً لمبدأ تناسب الجزاء مع المخالفة فإنه لا معدى معه والحالة هذه من فرض عقوبة مسلكية شديدة بحق المحال وتكون عقوبة النقل التأديبي هي المناسبة بحقه".²⁶⁷

²⁶⁶ قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 2016/43 في الدعوى أساس 2016/75، جلسة 2016/3/14

²⁶⁷ القرار رقم 131/ع3 لسنة 2019 في الطعن رقم 1487/2019، جلسة 2019/3/6، وفي ذات المعنى انظر: القرار رقم

(375/ع5) لعام 2021، جلسة 2021/6/1، والقرار رقم (407/ع2) لعام 2020، جلسة 2020/10/14، والقرار رقم رقم

(856/ع5) لسنة 2021، جلسة 2021/12/14

وفي حكم آخر ألغت المحكمة الإدارية العليا، قرار المحكمة المسلكية بدمشق رقم 2019/66 في الدعوى أساس 2019/156 والمتضمن فرض عقوبة النقل التأديبي بحق المحال لإدانته بإحدى الجرائم الواردة في القانون رقم 19 لعام 2012 (المتعلق بقضايا الإرهاب)، حيث انتهت المحكمة الإدارية العليا إلى أن: "العاملين في الدولة ممن يتركبون جرائم نص عليها قانون مكافحة الإرهاب وتصدر بحقهم أحكام مبرمة بهذا الخصوص يتعين إقصاؤهم عن العمل الوظيفي لما يشكلونه من خطر على أجهزة الدولة سيما وأن المحال من العاملين في مدراس مديرية التربية الأمر الذي ترى معه المحكمة فرض عقوبة مسلكية أشد بحق المحال وهي عقوبة التسريح التأديبي".²⁶⁸

وفي حكم آخر ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار المحكمة المسلكية للعاملين في حلب قد ذي الرقم (185) بتاريخ 2021/11/7 في الدعوى أساس (240) لعام 2021 والمتضمن من حيث النتيجة: فرض عقوبة الحسم من الأجر الشهري بنسبة 5% لمدة ستة أشهر بحق المحال، لما نسب إليه من جرم الإهمال الوظيفي وذلك من خلال إقدامهم على تسليم بطاقة شخصية جديدة واستلام البطاقة القديمة دون أن يتم التأكيد من أنها مزورة، حيث قررت أن فرض عقوبة النقل التأديبي كونها تتناسب مع المخالفة المرتكبة من قبل الموظف المحال.²⁶⁹

وفي حكم آخر ألغت المحكمة الإدارية العليا قرار المحكمة المسلكية بحمص رقم 2019/14 المتضمن فرض عقوبة الحسم من الأجر بواقع 5% لمدة ثلاثة أشهر، وفرضت عقوبة النقل التأديبي بحق المحال، حيث وجدت المحكمة أن ما صدر عن المحال من أفعال إنما وضعه موضع الشك والريبة وما صدر عنه إنما يتنافى مع واجبات الموظف السوري من حيث البعد عن كل ما من شأنه إثارة

²⁶⁸ القرار رقم 139/ع.3 لسنة 2020 في الطعن رقم 2094/2020، جلسة 2020/3/11، وفي ذات الاتجاه ينظر: القرار رقم

(85/ع.5) لعام 2023، جلسة 2023/2/28، والقرار رقم (93/ع.5) لعام 2021، جلسة 2021/3/2، والقرار رقم (139/ع.2)

لسنة 2020، جلسة 2020/3/11، والقرار رقم (195/ع.5) لسنة 2023، جلسة 2023/3/28

²⁶⁹ القرار رقم (27/ع.5) لعام 2023، جلسة 2023/2/7

الظنون بتصرفاته لا سيما وأن عمله كحارس يفترض به الأمانة والهدف والحرص على الممتلكات والأموال.²⁷⁰

فمن المستقر عليه في اجتهاد المحكمة الإدارية العليا: "أن غاية القضاء التأديبي ومبتغاه هو تقويم الاعوجاج الذي يصيب سلوك العامل وإنزال العقاب المناسب للذنب المقترف من جانبه، وبالمقابل يجب ألا يكون هناك غلو أو شطط في العقوبة المفروضة بحق العامل المحال".²⁷¹

وفي حكم آخر متعلق بطعن مدير التربية بإدلب - إضافة لوظيفته تمثله إدارة قضايا الدولة، بالحكم رقم 91/ الصادر عن المحكمة المسلكية للعاملين في الدولة بدمشق بتاريخ 2019/11/17 م بالقضية ذات الرقم 12/ لعام 2019 المتضمن فرض عقوبة النقل التأديبي بحق المُحال كونه كان يعمل لدى مديرية التربية بإدلب بصفة مدرس وقد اسند إليه جرم الإخلال بواجبات الوظيفة من خلال إقدامه عندما كان رئيس بلدية زرونا على إصدار قرار بترخيص محمصة لأخيه على العقار رقم 6/ والعقار من الأملاك العامة وأحيل بسبب ذلك الى القضاء الجزائي حيث أصدرت محكمة الجنايات بإدلب قرارها رقم (431) تاريخ 2010/10/2 والمتضمن تبديل الفاعلية الجرمية للمحال من جناية التزوير إلى جنحة الإخلال بواجبات الوظيفة بقصد جلب المنفعة لنفسه أو لغيره والحكم عليه بالحبس لمدة شهر والغرامة مائة ليرة سورية واكتسب الحكم الدرجة القطعية بتصديقه من محكمة النقض.

ومن حيث إن الإدارة وبموجب مذكرتها المؤرخة بتاريخ 2022/12/6م المبرزة أمام المحكمة الإدارية العليا قد بينت بأن المحال - المطعون ضده - قد اعتبر بحكم المستقيل بموجب القرار رقم (2102) تاريخ 2020/6/17 ولم تحرك الدعوى العامة بحقه بهذا الجرم باعتباره بريء الذمة وجرمه مشمول بعدة مراسيم عفو عام.

²⁷⁰ القرار رقم 300/ع.2 لسنة 2020 في الطعن رقم 2020/1996 ، جلسة 2020/8/19

²⁷¹ القرار رقم 224/ع.2 لسنة 2020 في الطعن رقم 2020/3473 ، جلسة 2020/10/21

ومن حيث أنه وبصدد قرار اعتبار المحال بحكم المستقل فإنه قد انفصلت عرى الرابطة الوظيفية بينه وبين الإدارة وعليه فإنه وبحسب أحكام المادة (62) الفقرة (1) من قانون مجلس الدولة رقم (32) لعام 2019 فقد عدلت المحكمة الإدارية العليا عقوبة النقل التأديبي إلى عقوبة الحرمان من العمل لدى الجهات العامة في الدولة لمدة ثلاث سنوات.²⁷²

وتؤيد الباحثة توجه المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص، لا سيما وأن الموظف قد ثبت ارتكابه المخالفة بموجب الحكم القضائي، وإنا عقوبة النقل التأديبي غير ذات جدوى بعد انتهاء خدمته، لذلك فإن قرار المحكمة الإدارية العليا جاء متفقاً وصريحاً نص الفقرة الثانية من المادة 62 من قانون مجلس الدولة السوري.

وتستند المحكمة الإدارية العليا في بعض أحكامها إلى الأسباب المخففة التقديرية لتعديل العقوبة التأديبية، حيث رأت بأحد أحكامها أن عقوبة التسريح التأديبي تتناسب مع جرم حيازة ذخيرة حربية وسلاح حربي دون ترخيص وجرم تزوير المنسوبة للمحال، ولكن في ضوء خلو سجل المحال الوظيفي من العقوبات باعتبارها أسباب مخففة تقديرية تملكها المحكمة قررت تخفيضها إلى عقوبة النقل التأديبي.²⁷³

كما ترى المحكمة الإدارية العليا أن مفاعيل قوانين العفو العام وإن كان ينحصر أثره في العقوبة الجزائية والأفعال الجرمية التي تقوم عليها دون أن يمتد هذا الأثر إلى المسؤولية المسلكية نظراً لاختلاف كلا المسؤوليتين من حيث الأركان والطبيعة والأهداف المنشودة، إلا أنها تراه سبباً يمكن الركون إليه في تخفيف العقوبة التأديبية، فعدلت وفق هذا النهج قرار المحكمة المسلكية في طرطوس بتاريخ 2020/10/18م بالقضية ذات الرقم (91) لعام 2020 المتضمن فرض عقوبة التسريح التأديبي

²⁷² القرار رقم (9/ع/5) لعام 2023، جلسة 2023/1/31

²⁷³ القرار رقم (3/ع/24) لعام 2018، جلسة 2018/1/31

بحق المحال، لارتكابه جرم السرقة ليلاً من خلال إقدامه على سرقة أكيال كهربائية وعمود توتر كهربائي متواجدين على الطريق العام، وفرضت عقوبة النقل التأديبي.²⁷⁴

ومع ذلك فإن موقف المحكمة الإدارية العليا بخصوص ارتكاب الموظف لجريمة السرقة ليس ثابتاً بفرض عقوبة النقل التأديبي، حيث قضت بأحد أحكامها بتعديل قرار المحكمة المسلكية في حمص رقم/19 الصادر بتاريخ 2019/5/14م بالقضية ذات الرقم/66 لعام 2019، والمتضمن فرض عقوبة النقل التأديبي بحق المحال لارتكابه جرم السرقة الموصوفة، وفرضت عقوبة التسريح التأديبي.²⁷⁵

وفيما يتعلق بجرم إساءة الأمانة فقد قضت بأحد أحكامها إلى تعديل قرار المحكمة المسلكية بتاريخ 2019/12/30م في القضية ذات الرقم(120) لعام 2019م المتضمن فرض عقوبة التسريح التأديبي بحق المحال لارتكابه جرم إساءة الأمانة، إلى عقوبة النقل التأديبي لشمول جرمه بمرسوم العفو.²⁷⁶

ولكن أيضاً موقف المحكمة الإدارية العليا ليس ثابتاً في هذا الخصوص فخلافاً للتوجه السابق، ترى المحكمة الإدارية العليا في أحكام أخرى أن جرم الاحتيال هو من الجرائم الشائنة والتي هي جرائم تسيء إلى سمعة مرتكبها وتنحسر عنه الأهلية للمثابرة على تولي الوظائف العامة لفقدانه شرطاً من شروط التوظيف، وبالتالي لا يجوز التساهل مع مثل هذه الجرائم، وتخفيف عقوبة التسريح التأديبي إلى عقوبة النقل التأديبي، فعدلت بالتالي قرار المحكمة المسلكية للعاملين بطرطوس بتاريخ 2020/8/23م بالقضية ذات الرقم (94) لعام 2020م والمتضمن فرض عقوبة التسريح التأديبي بحق المحالة لينة

²⁷⁴ القرار رقم (5/ع/220) لعام 2021، جلسة 2021/4/6

²⁷⁵ القرار رقم (5/ع/423) لسنة 2021، جلسة 2021/6/15

²⁷⁶ القرار رقم (2/ع/422) لعام 2020، جلسة 2020/10/21

أحمد حمود وللأسباب المخففة التقديرية استبدالها بعقوبة النقل التأديبي، وفرضت عقوبة التسريح التأديبي بحق المحالة (لينة أحمد حمود) باعتبارها تتناسب مع ما ارتكبته من أفعال.²⁷⁷

وفي قرار مشابه عدلت المحكمة الإدارية العليا قرار المحكمة المسلكية للعاملين في الدولة بدمشق بالقضية ذات الرقم (192) لعام 2021 بتاريخ 2021/8/23م المتضمن فرض عقوبة النقل التأديبي بحق المُحال بعد أن نسب إليه جرم إعطاء مصدقات كاذبة واستعمالها المُعاقب عليها بنص المادة (345) ع.ع، وقضت بفرض عقوبة التسريح التأديبي.²⁷⁸

ومع ذلك نجد أن المحكمة الإدارية العليا في سورية لا تسير على نهج واحد في مسألة فرض عقوبة التسريح التأديبي بخصوص الجرائم الشائنة، ففي أحد الأحكام الصادرة عنها اكتفت بفرض عقوبة النقل التأديبي بحق الموظف المحال لاتهامه بجناية التدخل بالتزوير الجنائي ولزوم محاكمته أمام محكمة الجنائيات والظن عليها بجرم الاحتيال وفق أحكام المادة/641/ع عام، وبررت حكمها بأن هذه العقوبة تتناسب مع هذه الأفعال.²⁷⁹

واكتفت أيضاً بفرض عقوبة النقل التأديبي على الموظف المحال لارتكابه جرم سرقة المال العام وصرف النفوذ والاحتيال والتماس أجر غير واجب للقيام بعمل ينافي واجبات الوظيفة من خلال إقدامه

²⁷⁷ القرار رقم (5/ع/171) لعام 2021، جلسة 2021/3/23، وفي ذات الشأن انظر: القرار رقم (5/ع/306) لعام 2023، جلسة 2023/5/16 (والذي رفضت فيه المحكمة الإدارية العليا قرار المحكمة المسلكية بمنح الأسباب المخففة التقديرية لاستبدال عقوبة التسريح التأديبي لتصبح عقوبة النقل التأديبي في جرم اختلاس المال العام وجرم الإساءة لسمعة الجيش). والقرار رقم (5/ع/538) لعام 2021، جلسة 2021/8/24 والذي رفضت فيه المحكمة الإدارية العليا قرار المحكمة المسلكية بمنح الأسباب المخففة التقديرية لاستبدال عقوبة التسريح التأديبي لتصبح عقوبة النقل التأديبي في جرم شراء وتصريف مال مسروق)

²⁷⁸ القرار رقم (5/ع/861) لعام 2021، جلسة 2021/12/14، وفي ذات النهج انظر: القرار رقم (5/ع/192) لسنة 2023، جلسة 2023/3/28

²⁷⁹ القرار رقم (5/ع/221) لسنة 2021، جلسة 2021/4/6، والقرار رقم (5/ع/789) لعام 2023، جلسة 2023/10/31

على صرف مبالغ مالية من الصندوق المالي للدائرة دون الرجوع إلى المحاسب وصرف فواتير وهمية لإصلاح السيارات وقبضه ثمن الأكفان من المواطنين ووضعها في جيبه الخاص.²⁸⁰

وفي حكم آخر عدلت قرار المحكمة المسلكية للعاملين بالدولة بحمص بتاريخ 2022/11/14م بالقضية ذات الرقم /196/ لعام 2022م والمتضمن فرض عقوبة التسريح التأديبي بحق المحال لاتهامه بجرم سرقة المال العام والظن عليه بجنحة سرقة مال مخدوم، واكتفت بعقوبة النقل التأديبي.²⁸¹

واكتفت بفرض عقوبة النقل التأديبي وإلغاء قرار المحكمة المسلكية بدير الزور القاضي بفرض عقوبة التسريح التأديبي بحق المحال لارتكابه جرم إخفاء سلاح الجيش المنصوص عنه بالمادة (135/ع) عسكري كونه كان مقاتلاً ضمن كتائب البعث الرديفة للجيش العربي السوري إضافة لعمله وقد تم تسليمه سلاحاً فردياً (كلاشينكوف).²⁸²

وكذلك الشأن في مسألة جرائم الاتجار بالمواد المقننة والجرائم التموينية، ففي بعض الأحيان تكتفي المحكمة الإدارية العليا بفرض عقوبة النقل التأديبي، وتقوم بإلغاء قرار المحكمة المسلكية بفرض عقوبة التسريح التأديبي،²⁸³ وفي أحكام أخرى تتشدد لتفرض عقوبة التسريح التأديبي.²⁸⁴

كما يلاحظ أن المحكمة الإدارية العليا في بعض الأحيان تتريث في تصديق عقوبة النقل التأديبي أو تخفيفها أو تشديدها وفق الطلبات الواردة في الطعن المقدم لها، عندما يكون الفعل المقترف يشكل جرماً جزائياً يدخل البت في توافر أركانه للمحاكم الجزائية ويخرج عن صلاحية المحكمة المسلكية

²⁸⁰ القرار رقم (5/ع/523) لعام 2021، جلسة 2021/8/24، انظر أيضاً: القرار رقم (5/ع/530) لسنة 2021، جلسة

2021/8/24، والقرار رقم رقم (2/ع/378) لعام 2020، جلسة 2020/10/7

²⁸¹ القرار رقم (5/ع/470) لسنة 2023، جلسة 2023/6/27

²⁸² القرار رقم (5/ع/629) لعام 2022، جلسة 2022/10/11

²⁸³ القرار رقم (5/ع/765) لسنة 2021، جلسة 2021/11/16

²⁸⁴ القرار رقم (5/ع/724) لسنة 2021، جلسة 2021/11/2

الامر الذي يتطلب احالة المحال للقضاء الجزائي للبت بما نسب اليه من الناحية الجزائية كالتزوير²⁸⁵

أو مخالفات البناء²⁸⁶

وبالتالي يتضح لنا من خلال الأحكام السابقة أن رقابة المحكمة الإدارية العليا على تناسب عقوبة النقل التأديبي المفروضة من قبل المحكمة المسلكية على المُحال، ليست فقط في حال كانت العقوبة أكثر شدة مما تتناسب والمخالفة المرتكبة، بل أيضاً لو كانت أخف من العقوبة المتناسبة.

وأمام عدم وجود نهج مستقر في عمل المحكمة الإدارية العليا بفرض عقوبة النقل التأديبي، وتداخلها في كثير من الأحكام مع عقوبة التسريح التأديبي لذات الجرم، تقترح الباحثة بالمحكمة الإدارية العليا بالعمل على توحيد اجتهادها بهذا الخصوص، فهي وإن كانت تملك سلطة تقديرية في فحص وقائع كل دعوى وتقرير العقوبة المتناسبة معها، لكن ذلك لا يمنع من توحيد الاجتهاد بخصوص بعض الجرائم التي كثيراً ما ترتكب من قبل الموظف العام كجريمة الرشوة والاختلاس وصرف النفوذ واساءة الامانة، بحيث يكون موقف المحكمة منها واحداً بتقرير عقوبة النقل التأديبي أو عقوبة التسريح التأديبي، كما يمكن القول بضرورة التمييز بين الحالات التي يصدر فيها حكم قطعي بثبوت ارتكاب الموظف لجرم جزائي، عن الحالات التي يصدر فيها حكم بالبراءة أو عدم المسؤولية أو منع المحاكمة، فعلى الرغم من استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤولية الجزائية _ كما تردد المحكمة الإدارية العليا _ إلا أن الباحثة ترى أنه ومع صدور حكم قضائي بثبوت ارتكاب الجريمة يتوجب على المحكمة أن تقضي بالعقوبة الأشد وهي عقوبة التسريح التأديبي بدلاً من عقوبة النقل التأديبي خاصة في جرائم الرشوة والاختلاس

²⁸⁵ القرار رقم (5/ع/304) لعام 2023، جلسة 2023/5/16، والقرار رقم (5/ع/588) لسنة 2022، جلسة 2022/9/27، والقرار رقم (5/ع/627) لعام 2022، جلسة 2022/10/11، والقرار رقم (5/ع/862) لسنة 2021، جلسة 2021/12/14، والقرار رقم (5/ع/904) لسنة 2022، جلسة 2022/12/20، والقرار رقم (5/ع/918) لعام 2023، جلسة 2023/12/5، والقرار رقم

(5/ع/375) لسنة 2023، جلسة 2023/6/6

²⁸⁶ القرار رقم (5/ع/630) لعام 2021، جلسة 2021/9/28

واساءة استعمال السلطة واساءة الأمانة، حيث أن قرار النقل التأديبي لن يثن ولن يردع مرتكب هذه الجرائم عن ارتكابها في وظيفته المنقول إليها.

ويمكن القول بضرورة قيام المحكمة الإدارية العليا بالعمل على توحيد اجتهادها حول مدى تأثير العفو العام على المسؤولية التأديبية لناحية مدى اعتباره سبباً مخففاً تقديرياً، وتميل الباحثة إلى عدم اعتباره كذلك، كون التسامح الاجتماعي مع بعض الجرائم التي يتغياها المشرع في بعض الجرائم من خلال مراسيم العفو، يجب أن لا يمتد إلى ميدان الوظيفة العامة.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على قرارات فرض عقوبة النقل التأديبي بالنسبة لأعضاء الهيئة

التدريسية

كما هو الحال بالنسبة لعقوبة النقل التأديبي للموظف العام، فإن قرار فرض عقوبة النقل التأديبي بحق أعضاء الهيئة التدريسية من قبل السلطة التأديبية تخضع بدورها للطعن أمام المرجع القضائي، وعلى اعتبار أن عقوبة النقل التأديبي غير موجودة ضمن العقوبات التي يمكن فرضها على أعضاء الهيئة التدريسية في مصر، فإننا سنقتصر على دراسة طرق الطعن في هذه العقوبة في كل من فرنسا وسورية وفق الآتي:

أولاً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي لأعضاء الهيئة التدريسية في فرنسا

إن العقوبات الجسيمة كالعزل والحرمان من مزاولة التدريس والنقل التأديبي المفروضة هي من اختصاص مجالس التأديب _ كما رأينا _ والتي تُعدّ من قبيل الجهات القضائية التأديبية المنفردة بسلطة توقيعها ويمكن استئناف قراراتها امام المجلس الاعلى للتعليم الوطني خلال (15) يوما إذا كان الطاعن

الإدارة وخلال (20) يوماً إذا كان الطعن مقدماً من عضو هيئة التدريس²⁸⁷، فضلاً عن امكانية الطعن بالنقص أمام مجلس الدولة.²⁸⁸

حيث يختص مجلس الدولة بالنظر بموجب المادة 1-311 R من قانون القضاء الإداري الفرنسي في المقام الأول والأخير بالنظر في المنازعات المتعلقة بتعيين وتأديب الموظفين العموميين المعيّنين بمرسوم من رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة 13 (الفقرة الثالثة) من الدستور والفصلان 1 و 2 من الأمر رقم 58-1136 المؤرخ في 28 نوفمبر 1958 المتعلق بالقانون الأساسي المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية بالدولة".²⁸⁹

ولذلك فإن مجلس الدولة هو المختص في المقام الأول والأخير في المسائل المتعلقة بتأديب أساتذة الجامعات، وهي قاعدة كثيراً ما تذكرها محاكم الاستئناف الإدارية.

ففي قضية، طعن فيها أستاذ جامعي أمام المحكمة الإدارية في باريس بالعقوبة التأديبية التي فرضت عليه، حيث ورفضت المحكمة الإدارية طلبه، وعند الاستئناف، الغت محكمة الاستئناف الإدارية بباريس الحكم وأحالت الطلب إلى مجلس الدولة، حيث "كان السيد "ب" أستاذاً جامعياً، وموظفاً عمومياً

²⁸⁷ تنص المادة 2-232 L من قانون التعليم الفرنسي المعدلة بالقانون عدد 828 لسنة 2019 المؤرخ في 6 أوت 2019 - المادة. 33 على أن:

"يبت المجلس الوطني للتعليم العالي والبحث في الاستئناف وملجأ أخير في القرارات التأديبية التي تتخذها الجهات الجامعية المختصة فيما يتعلق بالمعلمين والباحثين والمعلمين. ومع ذلك، فهي مطالبة بالحكم ابتدائياً وأخيراً عند عدم تشكيل قسم تأديبي أو عند عدم صدور حكم بعد ستة أشهر من تاريخ رفع الدعوى أمام المحكمة التأديبية المختصة".

²⁸⁸ مصطفى عفيفي ود. بدرية جاسر صالح، مرجع سابق، ص 147.

²⁸⁹ Des litiges concernant le recrutement et la discipline des agents publics nommés par décret du Président de la République en vertu des dispositions de l'article 13 (troisième alinéa) de la Constitution et des articles 1er et 2 de l'ordonnance n° 58-1136 du 28 novembre 1958 portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat؛

المعدلة بموجب المرسوم عدد 485 لسنة 2023 المؤرخ في 21 يونيو 2023 - المادة. 12

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000041694506

يتم تعيينه بموجب مرسوم من رئيس الجمهورية، ويشكل النزاع المتعلق بالعقوبة التأديبية المفروضة بحقه نزاعاً يتعلق بالانضباط، وبالتالي، فإن هذا النزاع يقع ضمن اختصاص مجلس الدولة الأول والأخير. وبناءً على ذلك، فمن المناسب إلغاء الحكم المطعون فيه وإحالة الطلب الابتدائي الذي قدمه السيد (B) وطلب الاستئناف الحالي إلى مجلس الدولة".²⁹⁰

ويختص مجلس الدولة الفرنسي كقاضي نقض بنظر الأحكام الصادرة عن المجالس التأديبية ذات الصلة القضائية التي لا يجوز استئنافها، أما المجلس الأعلى للقضاء والمجالس التأديبية لهيئات التدريس والطعن بالنقض هو طريق القانون العام، أي أن رقابة مجلس الدولة بالنقض تنتج من المبدأ العام للقانون وتوجد هذه الرقابة ولو كانت النصوص التشريعية تقضي بأن القرار الصادر لا يخضع لأي نقض.²⁹¹

فمجلس الدولة الفرنسي عند النظر في الطعون المقدمة له بقرارات تأديب أعضاء الهيئة التدريسية، إما أن يصدق القرار، أو يلغيه،²⁹²

²⁹⁰ Cour administrative d'appel de Paris – 23 mai 2023 – n° 22PA02278

²⁹¹ OLIVIER BEAUD, LA JUSTICE UNIVERSITAIRE MISE SOUS LA TUTELLE DU CONSEIL D'ETAT. LE COUP DE GRÂCE DONNÉ AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL D'INDÉPENDANCE DES UNIVERSITAIRES, JP blog, le blog de Jus Politicum, revue internationale de droit constitutionnel. 2019
<https://blog.juspoliticum.com/2019/07/05/la-justice-universitaire-mise-sous-la-tutelle-du-conseil-detat-le-coup-de-grace-donne-au-principe-constitutionnel-dindependance-des-universitaires-1-2-par-olivier-beaud/>

²⁹² voir: Conseil d'État, 4ème chambre, 20/12/2023, 468552, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État, 4ème chambre, 16/05/2018, 414515, Inédit au recueil Lebon

Conseil d'État, 4ème chambre, 06/04/2022, 451814, Inédit au recueil Lebon

إلا أن المجلس وفي بعض القضايا يشير إلى مستوى العقوبات التأديبية، التي تتراوح بين التوبيخ والعزل، في حق الأساتذة الباحثين وأعضاء هيئة التدريس بالتعليم العالي الذين يرتكبون أخطاء في ممارسة واجباتهم، وبالنظر إلى هذا النطاق من العقوبات، فقد يقرر أن العقوبة التي فرضها المجلس الوطني للتعليم العالي، والتي تتوافق مع إحدى المستويات، منخفضة للغاية مقارنة بخطورة أخطاء الأستاذ الجامعي، ولهذا السبب يقرر مجلس الدولة الأمر إلى المجلس الوطني للتعليم العالي باختيار عقوبات أشد من عقوبة النقل التأديبي.²⁹³

ثانياً: طرق الطعن بعقوبة النقل التأديبي لأعضاء الهيئة التدريسية في سورية

تفرض عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة بالنسبة لأعضاء الهيئة التدريسية في سورية _كما رأينا_ من قبل مجلس التأديب، ويتم تنفيذ العقوبة بقرار من رئيس مجلس الوزراء، ويخضع قرار النقل التأديبي كما نصت الفقرة /ج/ من المادة 108 من قانون تنظيم الجامعات السورية رقم 6 لعام 2006 للطعن أمام مجلس الدولة وفق الأصول النافذة.

²⁹³ Par François-xavier Lucas et Anne-Marie Le Pourhiet, «Pour le Conseil d'État, mieux vaut se trouver du côté du désordre que de celui de l'ordre». Publié le 17/01/2023 à 16:52, mis à jour le 18/01/2023

<https://www.lefigaro.fr/vox/societe/pour-le-conseil-d-etat-mieux-vaut-se-trouver-du-cote-du-desordre-que-de-celui-de-l-ordre-20230117>

Évacuation violente de la faculté de Montpellier en 2018: la sanction disciplinaire infligée en appel à Jean-Luc Coronel de Boissezon est trop faible et doit être revue.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/evacuation-violente-de-la-faculte-de-montpellier-en-2018-la-sanction-disciplinaire-infligee-en-appel-a-jean-luc-coronel-de-boissezon-est-trop-fai>

ويقدم الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا باعتبارها المختصة بالنظر في الطعون المتعلقة بأحكام مجالس التأديب²⁹⁴، وكما هو الحال بالطعن بقرارات المحاكم المسلكية أمام المحكمة الإدارية العليا، فإن الطعن أمامها بقرارات مجلس تأديب الجامعة يكون من قبل ذوي الشأن (عضو الهيئة التدريسية، وإدارة قضايا الدولة) وخلال مدة ستون يوماً من تاريخ تبلغ قرار مجلس التأديب.

وبالتالي فإن ما يصدر عن مجلس تأديب الجامعة يعد أحكاماً قضائية لأنها تقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

ومع ذلك يرى جانب من الفقه بأن القرارات الصادرة عن مجالس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية رغم أنها أقرب فعلاً في حقيقتها إلى الأحكام القضائية إلا أنها لم تصل بعد إلى مرتبة هذه الأحكام، حيث يرى هذا الفقه أن هذه المجالس قد تقتصر للحيدة والاستقلال الكافيين، وهي المزايا التي تتوفر للأحكام القضائية، فوجود العناصر الإدارية الرئاسية في تشكيل هذه المجالس يجعلنا نشك كثيراً في حيادها.²⁹⁵

ومن خلال مراجعة الباحثة للاصطلاحات التي تستخدمها المحكمة الإدارية العليا بخصوص مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية، فنجد أنها في بعض الأحيان تصفه "بمحكمة مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية"²⁹⁶، وفي أحكام أخرى تكتفي بمصطلح "مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية"، لكنها بالمقابل تصف القرارات الصادرة عنه بأنها أحكام.²⁹⁷

²⁹⁴ انظر: الفقرة الرابعة من المادة 16 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 32 لعام 2019

²⁹⁵ علي حمزة عباس وعماد صالح الحمام، "الطعن في العقوبات التأديبية لأعضاء هيئة التدريس (دراسة مقارنة)" مجلة مصر المعاصرة، مجلد 109، عدد 532، العراق، 2018، ص. 478

²⁹⁶ انظر: القرار رقم (797/ع/1) لعام 2022، جلسة 2022/12/5

²⁹⁷ انظر: القرار رقم (508/ع/1) لعام 2021، والقرار رقم (46/ع/1) لعام 2022، القرار رقم (285/ع/1) لسنة 2021، القرار رقم (326/ع/1) لعام 2023م جلسة 2023/5/22، والقرار رقم (326/ع/1) لعام 2023، جلسة 2023/5/22، والقرار رقم (292/ع/1) لعام 2018، جلسة 2018/4/2، والقرار رقم (176/ع/1) لسنة 2023، جلسة 2023/2/27

وترى الباحثة أن طبيعة مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في سورية ذو طبيعة مختلطة، فغالبية أعضائه ينتمون للجهة الإدارية، فهو جهة إدارية من حيث طبيعة التشكيل، لكنه يتولى الفصل في القضايا التأديبية ويتبع إجراءات تتشابه مع إجراءات المحاكم، ويصدر قرارات تصدر باسم الشعب العربي في سورية وتأخذ شكل الأحكام القضائية، وتكون قابلة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وبالتالي يكون المجلس ذو طبيعة قضائية حسب القرارات الصادرة عنه.

ومن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بالطعن بقرارات النقل التأديبي الصادرة عن مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية:

حكمها الصادر بتاريخ 2022/5/23 والتي ألغت من خلاله قرار مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في جامعة الفرات المتضمن فرض عقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة بحق الدكتور المحال (و.ع)، بعد أن نسب له مخالفة قبض مبالغ مالية ومنافع أخرى لقاء قيامه بإعطاء الطلاب علامة النجاح دون أي استحقاق، حيث تبين للمحكمة الإدارية العليا أن المساءلة التأديبية في مثل هذه المخالفات والتي تنطوي على جرم جزائي شائن سابقة لأوانها، فقضت بإلغاء عقوبة النقل التأديبي وإحالة المُحال إلى القضاء الجزائي المختص لملاحقته بالأفعال المسندة إليه، وبعد انبرام الحكم الجزائي واكتسابه الدرجة القطعية إعادة الملف عن طريق النيابة العامة بدير الزور إلى مجلس التأديب في جامعة الفرات للنظر بوضع المحال تأديبياً.²⁹⁸

وفي طعن آخر بقرار صادر عن مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية بجامعة دمشق بتاريخ 2019/3/7 بالقضية ذات الرقم (3) لعام 2019 المتضمن فرض عقوبة النقل التأديبي بحق المحالة بسبب إقدامها على تكليف طالب الدراسات العليا بأعمال هي مكلفة بها أصلاً بالجامعة الافتراضية وجامعة الشام الخاصة وغير ذلك من الأعمال المخالفة لأصول التدريس المتوجبة على الأستاذ الجامعي، وذلك من خلال تكليف أحد طلاب الدراسات العليا بوظائف الطلاب بالجامعة الافتراضية

²⁹⁸ انظر: قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 329/ع/1 لسنة 2022 جلسة 2022/5/23

وبإعطاء محاضرات تقييم الأبحاث في مجلة الجامعة وتصحيح الأوراق الامتحانية (بالتعليم المفتوح) وكذلك تكليفها للطالب المذكور بكتابة رسائل الماجستير لطلاب الدراسات العليا التي كانت تشرف عليها مقابل مبالغ مالية متفق عليها إضافة لوضع علامات فارقة على الأوراق الامتحانية وتكليف الطالب المنوه عنه بوضع الأسئلة الامتحانية وتحميل الأسئلة الامتحانية في بنك الأسئلة الإلكتروني.

حيث قررت المحكمة إلغاء قرار النقل التأديبي الصادر عن مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية في جامعة دمشق، وإحالة المحالة الدكتور (أ.م) إلى القضاء الجزائي المختص وإيداع الملف المتعلق بها السيد المحامي العام بدمشق لإيداعه المرجع القضائي المختص لملاحقتها بالأفعال المسندة إليها بهذه القضية وبعد انبرام الحكم الجزائي واكتسابه الدرجة القطعية إعادة الملف عن طريق النيابة العامة بدمشق إلى مجلس التأديب في جامعة دمشق للنظر بوضع المحالة تأديبياً.²⁹⁹

وتؤيد الباحثة مسلك المحكمة الإدارية العليا في هذا الخصوص، من خلال التريث في فرض عقوبة النقل التأديبي لحين الوقوف على نتيجة الدعوى الجزائية، ومدى ثبوت الأفعال المتهم بها عضو الهيئة التدريسية، على اعتبار أن عقوبة النقل التأديبي من العقوبات المعنوية الشديدة التي تمس شخصية ومكانة عضو الهيئة التدريسية في الوسط الوظيفي والاجتماعي، لذلك لا بدّ من أن تستند إلى أحكام قضائية تثبت صحة هذه الأفعال، فإن كانت المساءلة التأديبية مستقلة عن المساءلة الجزائية، إلا أن خصوصية ومكانة عضو الهيئة التدريسية يفترض معه الوقوف على أدلة دامغة عند معاقبته بعقوبة شديدة.

وفي توجه آخر، نجد أن المحكمة الإدارية العليا قد تعمل على تخفيض العقوبة التأديبية المفروضة على أعضاء الهيئة التدريسية، ففي طعن مقدم من عضو الهيئة التدريسية في كلية الحقوق بجامعة حلب بقرار مجلس تأديب أعضاء الهيئة التدريسية بجامعة حلب بتاريخ 2022/7/21 بالقضية ذات الرقم 4/لعام 2022م المتضمن وقف المحال عن عمله ووقف صرف راتبه لحين اكتساب هذا

²⁹⁹القرار رقم (1/ع/731) لعام 2021، جلسة 2021/11/8

القرار الدرجة القطعية وفرض عقوبة العزل بحق المحال، لقيامه بالحصول على أسئلة الدكتور شريكه في تدريس مقرر القانون الدولي العام لامتحان الفصل الثاني من العام الدراسي /2017-2018/ وتسريبها إلى بعض الطلاب، كما أن للمحال اسبقيات تجلت في تورطه بقضايا فساد في كلية الحقوق تتمثل في تقاضي مبالغ مالية بشكل مستمر مع مجموعة من أعضاء الهيئة التدريسية تدل على سوء السمعة وابتزاز الطالبات بالنقود أو التلميحات بالعمل الجنسي.³⁰⁰

إلا أن المحكمة الإدارية العليا لم تسلم بما خلص إليه مجلس التأديب من جزاء تم ايقاعه بحق المحال ورأت أن عقوبة العزل ووقف المحال عن عمله ووقف صرف راتبه عن المخالفة موضوع الدعوى مغالى فيها ولا تتناسب مع ما نسب للمحال من مخالفات في هذه القضية فالتناسب بين المخالفة والجزاء الذي يوقع بشأنها إنما يكون في ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة تبعاً للظروف والملابسات والوقائع المحيطة بها وكان على مجلس التأديب مراعاة ذلك عند تقدير العقوبة الأمر الذي ترى معه المحكمة من خلال كل ما سبق تعديل العقوبة المفروضة بحق المحال ومجازاته بعقوبة النقل التأديبي خارج الجامعة باعتبارها العقوبة المناسبة كونها تتناسب مع ما صدر عنه من أفعال وما شاب سلوكه الجامعي من عيوب وذلك في ضوء سلطتها التقديرية الممنوحة لها بحكم القانون وعملاً بأحكام المادة /108/ من قانون تنظيم الجامعات رقم /6/ لعام 2006م.³⁰¹

وفي هذا المقام ترى الباحثة ضرورة إعادة النظر بعقوبة النقل التأديبي التي يمكن فرضها على أعضاء الهيئة التدريسية استناداً للمادة 108 من قانون تنظيم الجامعات في سورية رقم 6 لعام 2006، والعمل على إلغاء هذه العقوبة أسوة بمسلك المشرع المصري في هذا الخصوص والإبقاء على عقوبة العزل أو الطرد، وتبرر الباحثة موقفها هذا: بأن عقوبة النقل التأديبي بحق أعضاء الهيئة التدريسية تمثل مساساً كبيراً بمكانتهم الاجتماعية والوظيفية، وإن الشك بنزاهة وأخلاق عضو الهيئة التدريسية لا يكفي

³⁰⁰ تقرير الرقابة الداخلية رقم /9/ ط.د. المؤرخ في 2005/12/5م.

³⁰¹ القرار رقم (797/ع 1) لعام 2022، جلسة 2022/12/5

وحده لنقله تأديبياً إلى أحد الدوائر العامة في الدولة، فلو صح هذا الشك على سبيل الافتراض من خلال حكم قضائي، فإن عضو الهيئة التدريسية لن يكون مؤهلاً أيضاً لتولي الوظيفة العامة.

الخاتمة

تمثل عقوبة النقل التأديبي إحدى العقوبات الشديدة التي تفرض بحق الموظفين أو أعضاء الهيئة التدريسية عند اخلاصهم بواجباتهم الوظيفية، إلا أن موقف التشريعات محل المقارنة كان مختلفاً لناعية إطلاق الاصطلاح القانوني لهذه العقوبة، كما اختلفت التشريعات محل المقارنة في تحديد مضمون هذه العقوبة سواء أكانت تمثل نقل مكاني أم نقل نوعي، كما اختلفت التشريعات محل المقارنة على الجهات التي تملك فرض هذه العقوبات سواء على مستوى العاملين في الدولة أم على مستوى أعضاء الهيئة التدريسية، إلا أنها اتفقت على مسألة وجود الرقابة القضائية على قرارات النقل التأديبي، والتي تمثل ضماناً حقيقية ضد قرارات الجهات المختصة بإصدار عقوبة النقل التأديبي سواء لناعية هدر إحدى الضمانات المقررة تشريعاً للموظف المحال أم لعضو الهيئة التدريسية، أم لناعية المغالاة في فرض هذه العقوبة، كما مثل القضاء بحسبانه مرجعاً للطعن بالقرارات الإدارية ضماناً مهماً لكل من الموظفين وأعضاء الهيئة التدريسية عندما تلجأ الجهات الإدارية متذرةً بسلطتها التقديرية في اجراء التنقلات الإدارية لفرض جزاء مقنع متمثل بعقوبة النقل تأديبي.

وفي ختام هذه الدراسة وبعد الانتهاء من إعدادها بفضل الله وبحمده، فإننا نختتمها بمجموعة من أهم النتائج والتوصيات وفق الآتي:

النتائج:

- 1- حسم المشرع السوري أي خلاف قد يثار حول مسألة تخفيض أجر الموظف الذي يتعرض لعقوبة النقل التأديبي، من خلال إيراد نص واضح وصريح في البند الأول من الفقرة ب/ من المادة 68 من نظام العاملين الأساسي في الدولة رقم 50 لسنة 2004 وهو "مع احتفاظه بأجره"، وذلك خلافاً للمشرع المصري الذي جعل من عقوبة النقل التأديبي نوعين الأولى تخفيض الدرجة مع الاحتفاظ بالأجر، ونص على عقوبة أشد وهي تخفيض الدرجة مع تخفيض الأجر.

2- يختلف مضمون عقوبة النقل التأديبي في سورية بين تلك التي وردت في قانون العاملين الموحد وقانون تنظيم الجامعات السورية رقم 6 لعام 2006، بحيث أنها في قانون العاملين تعني النقل النوعي بنقل العامل إلى وظيفة أدنى، وفي قانون تنظيم الجامعات تعني النقل المكاني لعضو الهيئة التدريسية، أما في مصر فإن عقوبة النقل التأديبي هي عقوبة نقل نوعي، وفي فرنسا قد تكون عقوبة نقل مكاني أو نوعي.

3- يختلف مضمون عقوبة النقل التأديبي لأعضاء الهيئة التدريسية بين التشريع السوري والفرنسي، فهي في التشريع السوري تعني النقل المكاني، في حين أنها في التشريع الفرنسي تعني النقل النوعي من خلال تخفيض الدرجة، أما المشرع المصري فلم يورد عقوبة النقل لأعضاء الهيئة التدريسية سواء بمفهومها المكاني أم النوعي.

4- إن سلطة الإدارة التقديرية في نقل الموظف العام من المركز الذي يشغله إلى مركز آخر تقتضيه ظروف العمل وحسن سير المرفق العام وانتظامه، لا تخرج عن نطاق الطابع الإداري المحض، إلا أن الأمر يختلف عندما تتخذ الإدارة هذه القرارات بنية زجرية أو عندما تتطوي على عقوبة تأديبية مقنعة لأن إجراء النقل في هذه الحالة سينصب على جانب تأديبي خفي مما يجعل تصرف الإدارة غير مشروع حقيقاً بالإلغاء.

5- إن التمييز بين النقل الإداري والنقل التأديبي تثار حوله صعوبات عدة، إلا أن هذه العسوبات يجب أن لا تؤثر على ضمانات الموظف العام في مواجهة قرار النقل، وحقه في سلوك طرق الطعن القضائي، حيث يبقى الكشف عن النية الحقيقية للإدارة من وراء إصدار قرار النقل وكونه صادراً بنية توقيع العقوبة أو بقصد سير العمل في المرفق العام هو الفيصل الذي يسير عليه الاجتهاد القضائي الإداري للتمييز بين النقل كإجراء إداري بحت والنقل كعقوبة تأديبية.

6- إن إجراء النقل التأديبي وإجراء النقل التنظيمي جد مختلفان من حيث النظام القانوني الذي يحكم الحاليتين، على الرغم من أنهما يؤديان إلى النتيجة نفسها. فسلطة الإدارة في اتخاذ إجراء النقل

بوصفه عقوبة تأديبية مقيدة بضوابط معينة ويتمتع الموظف في مواجهتها بضمانات كثيرة وفعالة، أما سلطة الإدارة في اتخاذ إجراء النقل بوصفه تدبير إداري داخلي سلطة تقديرية واسعة وضمانات الموظفين في مواجهتها محدود.

7- إن ندب وتكليف أعضاء الهيئة التدريسية للعمل في وزارات وإدارات الدولة، لا يحرمهم من ضمانات محاكمتهم تأديبياً، حيث تبقى مجالس تأديب الجامعة هي المرجع المختص بمساءلتهم تأديبياً عند ارتكابهم لمخالفات تأديبية.

8- إن إحاطة الموظف وعضو الهيئة التدريسية بمضمون المخالفات التأديبية المنسوبة إليه، يجب أن يكون قبل حضوره جلسة التحقيق، حتى يتمكن من تحضير دفاعه بشكل هادئ، وذلك من خلال تضمين قرار إحالته للتحقيق مضمون الوقائع المنسوبة إليه.

التوصيات:

1- نقترح على المشرع السوري أن يتخذ خطوة السبق في التشريعات العربية والمقارنة، من خلال العمل على تطبيق مبدأ شرعية الجزاء والعقاب بشكل كامل في ميدان المسؤولية التأديبية من خلال العمل على تحديد المخالفات الجسيمة التي يتوجب معاقبة مرتكبيها بالعقوبات التأديبية الشديدة، لما يمثل ذلك من ضمانة للموظف العام من جهة، وحماية لأعضاء المحاكم التأديبية من الضعف البشري أمام الاعتبارات الانسانية البعيدة عن الصالح العام.

2- نقترح على المشرع السوري تعديل نص المادة 107 من قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006، من خلال إضافة مدة معينة لعضوية وتمثيل مجالس تأديب الجامعة، وتعديل صلاحية رئيس الجامعة باختيار أحد نوابه كعضو في المجلس التأديبي، ومنح هذه الصلاحية لمجلس الجامعة.

3- نقترح على المشرع السوري ضرورة تعديل نص المادة 105 من قانون تنظيم الجامعات في سورية، وإلزام رئيس الجامعة بضرورة إبلاغ عضو الهيئة التدريسية المحال إلى التحقيق بالوقائع المنسوبة

إليه قبل حضوره جلسة التحقيق بعشرة أيام، حتى يتمكن من تحضير دفاعه، وعدم الاكتفاء بتبليغه تقرير التحقيق قبل جلسة المحاكمة أمام مجلس التأديب.

4- نقترح على لمشروع السوري العمل على النص صراحةً في قانون الخدمة العامة المتوقع صدوره على إبلاغ الموظف المُحال للتحقيق بالوقائع والتهم المنسوبة إليه قبل حضوره جلسة التحقيق، وعلى حق الموظف العام بالاطلاع على الملف التحقيقي بشكل كامل ومنحه صورة عنه بعد الانتهاء منه.

5- نقترح الباحثة على المشروع السوري تقنين الجرائم التي تستوجب فرض العقوبات التأديبية الشديدة بحق الموظف العام، لا سيما عقوبتي النقل التأديبي وعقوبة التسريح التأديبي، وذلك من خلال وضع معيار واضح وصريح للتفريق بين هاتين العقوبتين، كأن يكون الشك بارتكاب الجنايات أو الجنح الشائنة أو المخلة بالثقة العامة (أي عند صدور حكم قضائي بالبراءة أو عدم المسؤولية، أو منع المحاكمة، أو شمول الجرم بالعمو) حالات تستوجب عقوبة النقل التأديبي، وفي حالة صدور حكم قضائي بالإدانة بهذه الجرائم فإن العقوبة تكون النقل التأديبي.

6- نقترح الباحثة على المشروع السوري العمل على إلغاء عقوبة النقل التأديبي بحق أعضاء الهيئة التدريسية _أسوةً بالمشروع المصري_ لعدم جدوى هذه العقوبة في تقديرنا، ففي حال ثبوت ارتكاب عضو الهيئة التدريسية لجرائم جنائية أو جنح شائنة ومخلة بالثقة العامة والتأكد من عدم نزاهته وجدارته بالبقاء ضمن أعضاء الهيئة التدريسية، فالأفضل تسريحه تأديبياً كون نقله لأحد الدوائر العامة لن يصلح حاله، ولن يكون رادعاً له ضمن إطار الوظيفة العامة.

7- وفي حال عدم الاستجابة للتوصية السابقة نقترح الباحثة على المشروع السوري العمل على تقييد فرض عقوبة النقل التأديبي بحق أعضاء الهيئة التدريسية بصدور حكم قضائي بالإدانة، أي العمل على ربط المسؤولية التأديبية بالمسؤولية الجزائية في هذا الخصوص، لما يمثله فرض مثل هذه العقوبات في تنحية الكوادر العملية عن ميدان التدريس والبحث العلمي، ولما تمثله من خسارة كبيرة

للتعليم العالي في بلادنا، وبالتالي يجب أن تكون هذه العقوبات مبنية على الجزم واليقين لا على الشك والتخمين.

قائمة المراجع

أولاً: المؤلفات العامة والمتخصصة

- 1- أحمد رزق رياض، إساءة استعمال السلطة الإدارية، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2010
- 2- أحمد رزق رياض، الجريمة والعقوبة التأديبية (مبادئ القضاء الإداري في التأديب)، ط.1، بدون دار نشر، الاسكندرية، 2009،
- 3- أمين مصطفى محمد، النظرية العامة لقانون العقوبات الإداري، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 1996
- 4- حاتم بكار، حق المتهم في محاكمة عادلة، ط.1، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1996
- 5- حسين حمودة المهدي، شرح أحكام الوظيفة العامة، ط.1، المنشأة العامة للنشر والتوزيع والإعلان، طرابلس، 1986
- 6- حمد السنوسي محمد، النظام التأديبي لأعضاء هيئة التدريس بالجامعات (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة، 1999
- 7- خميس السيد اسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، ط.1، دار الطباعة الحديثة، 1988
- 8- راشد محمد الفحلي، النظام القانوني للجزاء التأديبي وضمانته في دولة الإمارات العربية المتحدة (دراسة مقارنة) دار النهضة العربية، القاهرة، 2014
- 9- رمزي طه الشاعر ورمضان محمد بطيخ، الوجيز في القضاء الإداري (قضاء التأديب، قضاء التعويض) دار الثقافة الجامعية، 1993
- 10- سعد نواف العنزي، الضمانات الإجرائية في التأديب (دراسة مقارنة) دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2007

11- سليمان الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، د.ط ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1987

12- سيد أحمد محمود، أصول التقاضي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2009

13- عامر إبراهيم أحمد الشمري، العقوبات الوظيفية (دراسة مقارنة) منشورات زين الحقوقية، 2009

14- عائشة سيد أحمد، خصوصية إجراءات التحقيق التأديبي وضماناته التقليدية والالكترونية أمام

النيابة الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2019

15- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة (دراسة مقارنة) ديوان المطبوعات الجامعية، بدون سنة

نشر

16- عبد العزيز عبد المنعم خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ضوابط صحة الجزاء

التأديبي وضماناته في مرحلتي التحقيق والمحاكمة التأديبية والضمانات اللاحقة لتوقيع الجزاء، دار

الفكر والقانون، المنصورة، مصر، 2005،

17- عبد العظيم عبد الحميد، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهضة العربية، ط.2، القاهرة،

2004

18- عبد الفتاح حسن، السلطة المختصة بالتأديب في التشريع المقارن، مجلة العلوم الادارية، العدد

الاول، السنة السابعة 1965

19- عبد الفتاح عبد الحليم عبد البر، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة (دراسة مقارنة)، دار

النهضة العربية، القاهرة، 1979

20- عبد الفتاح عبد الحليم، أحكام ذوات المبادئ في التأديب والعقاب، دار النهضة، دون تاريخ نشر

21- عبد المنعم عبد العزيز خليفة، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، ط. 1، منشأة المعارف،

الإسكندرية، 2003

22- عبد الوهاب حومد، أصول المحاكمات الجزائية، دمشق، المطبعة الجديدة، 1987،

23- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، دراسة مقارنة في النظام العراقي

والمصري والفرنسي والانجليزي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2010

24- علي جمعة محارب، التأديب في الوظيفة العامة، مكتبة دار الثقافة، 2004

25- عماد حيدر، التأديب في الوظيفة العمومية (الإجراءات والضمانات)، منشورات جامعة قرطاج،

2014

26- عمرو فؤاد بركات، السلطة التأديبية، دار النهضة، القاهرة، 1980

27- غازي كرم، القانون الإداري، ط.2، الآفاق المشرقة، الأردن، 2013،

28- غسان علوان خضير، مفهوم العقوبة التأديبية، دراسة مقارنة، بيروت، 2017

29- فهد عبد الكريم أو العتم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع،

عمان، 2005

30- ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1996

31- ماجد راغب الحلو، تنظيم السلطة الإدارية والوظيفة العامة في دولة الإمارات العربية المتحد (دراسة

مقارنة) الإمارات، 1989

32- محمد رفعت عبد الوهاب وحسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات

الجامعية، 2001

33- محمد عصفور، التأديب والعقاب في علاقات العمل، بلا نشر، 1972

34- محمد فؤاد مهنا، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة الشاعر، الإسكندرية، 1961

35- محمد ماهر أبو العينين، أحكام وفتاوى مجلس الدولة، الكتاب الأول، دار النهضة العربية،

القاهرة، 2004،

36- محمد ياقوت، شرح القانون التأديبي للوظيفة العامة ، ط3 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية، 2012

37- محمد يوسف الحسين ومهند نوح، القانون الإداري (عمال الإدارة العامة وتصرفاتها القانونية)

منشورات جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2012

38- مصطفى عفيفي وبدرية جاسر صالح ، السلطة التأديبية بين الفاعلية الضمان ، القاهرة، 1982

39- مصطفى عفيفي، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، الهيئة المصرية للكتاب، 1976

40- ملكية الصروح، سلطة التأديب في الوظيفة العامة بين الإدارة والقضاء، ط.1، 1984

41- نواف كنعان، الخدمة المدنية في دولة الإمارات، شرح قانون الخدمة المدنية في الحكومة

الاتحادية رقم 21 لسنة 2001، منشورات جامعة الشارقة، 2005

42- نواف كنعان، القانون الإداري الأردني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2007

43- نوفان العجارمة، سلطة تأديب الموظف العام، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الأردن، 2008

ثانياً: رسائل الماجستير والدكتوراه:

1- أمجد جهاد نافع عياش، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، رسالة ماجستير، جامعة النجاح

الوطنية، فلسطين، نابلس، 2007

2- بثينة علي سليمان، الاختصاص القضائي في تأديب الموظف العام (دراسة مقارنة) أطروحة

دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2022

3- سعيد موسى بركات، النظام التأديبي للخدمة العامة في السودان، رسالة دكتوراه، جامعة رين،

فرنسا، 1978

4- طارق شوكت سعيد، الخطأ البين في التقدير والرقابة القضائية عليها (دراسة مقارنة)، أطروحة

دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، 2024

5- عامر محمد الابراهيم، الجزاءات التأديبية المقننة في نطاق الوظيفة العامة، أطروحة دكتوراه، جامعة

دمشق، كلية الحقوق، 2021

6- علي جمعة محارب، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة) اطروحة دكتوراه، جامعة

عين شمس 1986

7- مامين هدى وصديقي فتحية، الأحكام المتعلقة بنقل الموظف العام في ضوء التشريع الجزائري،

رسالة ماجستير، الجامعة الإفريقية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، 2022

8- محسن غالب عبدالله محسن، سلطة تأديب الموظف العام في القانون اليمني والمقارن، اطروحة

دكتوراه، جامعة عين شمس، 1997

9- محمد النحاس محمد حسن، الجزاءات التأديبية المقننة، اطروحة دكتوراه، جامعة اسبوط، كلية

الحقوق، 2008

10- نوفان منصور عقيل، سلطة تأديب الموظف العام في النظام الأردني والنظم المقارنة، أطروحة

دكتوراه، جامعة عين شمس، 2005

ثالثاً: البحوث والمقالات

1- عبد العزيز محمد ابراهيم قطاطو، ضمانات المساءلة التأديبية للموظف العام، مجلة البحوث

القانونية والاقتصادية، عدد 68، مصر، 2019

2- عبد المنعم عبد الحميد إبراهيم شرف، "الضوابط القانونية لتأديب أعضاء هيئة التدريس"، مجلة

البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنوفية، 2022

3- علي حمزة عباس وعماد صالح الحمام، "الطعن في العقوبات التأديبية لأعضاء هيئة التدريس

(دراسة مقارنة)" مجلة مصر المعاصرة، مجلد 109، عدد 532، العراق، 2018

4- عمار تركاوي، المحاكمة المسلكية للعاملين في الدولة "دراسة تحليلية في ضوء أحكام القانون رقم

(7) لعام 1990، مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية، مجلد 36، عدد 2، 2020

5- عمرو توفيق علام، تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات وفقاً لأحكام قانون تنظيم الجامعات

رقم 49 لسنة 1972، ط.1، دار الأهرام، مصر، 2022

6- محمد عامر إبراهيم وعمار التركاوي، الطبيعة القانونية لقرار إحالة الموظف العام إلى المحكمة

المسلكية: دراسة مقارنة، مجلة جامعة البعث، مجلد 43، عدد 26، 2021

7- محمد فاروق، "الجزء التأديبي المقنع"، المجلة العربية للدراسات الأمنية، جامعة نايف العربية للعلوم

الأمنية، مجلد 30، عدد 60، 2014

8- مريم محمد المازمي وسيمون بدران، "نقل الموظف العام بين المصلحة العامة والجزاء التأديبي"،

مجلة جامعة الشارقة للعلوم القانونية، مجلد 19، عدد 2، 2022

9- نبيلة صديقي، "نقل الموظف بين العقوبة التأديبية المقنعة والإجراء التنظيمي الداخلي"، مجلة القانون

والمجتمع، جامعة أدرار، عدد 5، 2015

10- وائل أحمد المحمود ووليد عكيل عرب، "فلسفة العقوبة التأديبية لأعضاء هيئة التدريس في

الجامعات السورية"، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية والقانونية، مجلد 6، عدد 28، 2022.

رابعاً: الأحكام والاجتهادات القضائية

- مجموعة منقرقة من أحكام القضاء الإداري في سورية ومصر وفرنسا

خامساً: المواقع الالكترونية

1- OLIVIER BEAUD, LA JUSTICE UNIVERSITAIRE MISE SOUS LA TUTELLE DU CONSEIL D'ETAT. LE COUP DE GRÂCE DONNÉ AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL D'INDÉPENDANCE DES UNIVERSITAIRES, JP blog, le blog de Jus Politicum, revue internationale de droit constitutionnel. 2019

<https://blog.juspoliticum.com/2019/07/05/la-justice-universitaire-mise->

[sous-la-tutelle-du-conseil-detat-le-coup-de-grace-donne-au-principe-](https://blog.juspoliticum.com/2019/07/05/la-justice-universitaire-mise-sous-la-tutelle-du-conseil-detat-le-coup-de-grace-donne-au-principe-)

[constitutionnel-dindependance-des-universitaires-1-2-par-olivier-beaud/](https://blog.juspoliticum.com/2019/07/05/la-justice-universitaire-mise-sous-la-tutelle-du-conseil-detat-le-coup-de-grace-donne-au-principe-constitutionnel-dindependance-des-universitaires-1-2-par-olivier-beaud/)

- 2- Par François-xavier Lucas et Anne-Marie Le Pourhiet, «Pour le Conseil d'État, mieux vaut se trouver du côté du désordre que de celui de l'ordre».

Publié le 17/01/2023 à 16:52, mis à jour le 18/01/2023

<https://www.lefigaro.fr/vox/societe/pour-le-conseil-d-etat-mieux-vaut-se-trouver-du-cote-du-desordre-que-de-celui-de-l-ordre-20230117>

- 3- Évacuation violente de la faculté de Montpellier en 2018: la sanction disciplinaire infligée en appel à Jean-Luc Coronel de Boissezon est trop faible et doit être revue.

<https://www.conseil-etat.fr/actualites/evacuation-violente-de-la-faculte-de-montpellier-en-2018-la-sanction-disciplinaire-infligee-en-appel-a-jean-luc-coronel-de-boissezon-est-trop-fai>

- 4- Définition de rétrogradation

<https://www.editions-tissot.fr/guide/definition/retrogradation>

- 5- OLIVIER BEAUD, LA JUSTICE UNIVERSITAIRE MISE SOUS LA TUTELLE DU CONSEIL D'ÉTAT. LE COUP DE GRÂCE DONNÉ AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL D'INDÉPENDANCE DES UNIVERSITAIRES 2/2, JP blog, le blog de Jus Politicum, revue internationale de droit constitutionnel.5 juillet 2019,

<https://blog.juspoliticum.com/2019/07/05/la-justice-universitaire-mise-sous-la-tutelle-du-conseil-detat-le-coup-de-grace-donne-au-principe-constitutionnel-dindependance-des-universitaires-2-2-par-olivier-beaud/>

6- Pauline COIRIER, Le dossier disciplinaire communiqué est-il bien complet ?, 2021

<https://consultation.avocat.fr/blog/pauline-coirier/article-39123-le-dossier-disciplinaire-communique-est-il-bien-complet.html>

سادساً: القوانين

- 1- قانون الخدمة المدنية المصري رقم 81 لسنة 2016
- 2- اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية في مصر لسنة 2017
- 3- قانون العاملين الأساسي في الدولة الصادر بالقانون رقم 50 تاريخ 2004/12/16
- 4- قانون الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش رقم 24 الصادر بتاريخ 1981/7/8
- 5- قانون الجهاز المركزي للرقابة المالية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 64 لعام 2003
- 6- المرسوم التشريعي رقم 20 الصادر بتاريخ 2016-08-28 الناظم لعمل وزارة الخارجية والمغتربين
- 7- قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972
- 8- قانون تنظيم الجامعات السوري رقم 6 لعام 2006
- 9- قانون إدارة الموارد البشرية القطري رقم 15 لسنة 2016
- 10- قانون الوظيفة العامة في المغرب رقم 1-58-008 لسنة 1958،
- 11- نظام الموظفين العموميين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 112 لسنة 1959 المعدل،
- 12- قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم 15 لسنة 1979،
- 13- قانون الخدمة المدنية العماني الصادر بالمرسوم السلطاني رقم 120 لعام 2004
- 14- المرسوم بقانون اتحادي بشأن الموارد البشرية في الحكومة الاتحادية الاماراتية والمعدل بالرقم

سابعاً: المراجع باللغة الفرنسية

- 1- Alin Planty, la fonction publique, traite general, 2edition, litec, Paris, 2001
- 2- de Eliane Ayoub, La Fonction publique, La Mémoire du Droit, Librairie – Edition – Expertise, PARIS, 1975
- 3- H. Truchot, « Le prononcé des sanctions disciplinaires à l'encontre des enseignants-chercheurs: le bilan contrasté d'une justice spécialisée»,RDP, 2019
- 4- Jean-Marc Guya, La discipline dans la fonction publique de l'Etat, Paris, 1998
- 5- Silvera Victor, La Fonction publique et ses problèmes actuels, Éditions de "L'Actualité juridique",the University of Virginia, 2008
- 6- Stephane BOL, Lngagement posvites disciplinaires dans La fonction publique, RDP, 2001

ABSTRACT

Through this study, we discussed the penalty of disciplinary transfer in a comparative study in Syrian, Egyptian, and French legislation, by following the binary division. In the first chapter of this study, we addressed the theoretical framework of the penalty of disciplinary transfer, by examining the nature of the penalty of disciplinary transfer and its definition in legislation, jurisprudence, and jurisprudence. We also discussed the content of the disciplinary transfer penalty, as it may take three forms depending on the legal systems, such as a spatial or temporal transfer penalty, or a reduction in grade, in addition to distinguishing the disciplinary transfer penalty from what is similar to it, especially administrative, consensual, and disguised transfer, after reviewing the judicial standards for distinguishing. Concealed transfer of disciplinary transfer in Syria, Egypt and France, and an explanation of the reasons that prompt the administration to resort to such a procedure. As for the second chapter, we discussed the application framework for the disciplinary transfer penalty, by identifying the competent authorities to impose the disciplinary transfer penalty, whether at the level of employees in the state or at the level of faculty members, and we discussed the most important guarantees that a public employee and faculty member must enjoy before imposing a penalty. Disciplinary transfer against him Especially those

guarantees represented by informing him of the disciplinary file, such as informing him of the facts attributed to him before attending the investigation session, and the right to view the disciplinary file in full after the end of the investigation. We also discussed judicial oversight of decisions to impose a penalty of disciplinary transfer for state employees and faculty members, and a statement of the authority competent to look into the matter. Appeals submitted against disciplinary transfer decisions issued by disciplinary courts regarding employees and transfer decisions issued by university disciplinary councils regarding faculty members. We concluded this letter with a set of findings and recommendations, the most important of which was the necessity of restricting the imposition of a disciplinary transfer penalty against a public employee with more stringent controls, such as convicting him of a criminal offense pursuant to a judicial ruling, in light of the absence of clear standards governing the imposition of this penalty by the disciplinary courts and the Supreme Administrative Court, and the necessity of Reconsidering the penalty of disciplinary transfer for faculty members by abolishing it following the example of the Egyptian legislator.

Keywords: disciplinary punishment, disciplinary transfer, public employee, faculty member, spatial transfer, temporal transfer, demotion.

Damascus University
Faculty of Law
Department of Public Law



Disciplinary Transfer Penalty

«A Comparative Study»

*A Dissertation submitted for the Requirements
of PhD Degree in Public Law*

By
Boushra Mohammad Hamad

Supervisor
Prof. Ammar Terkawy
Professor at Department of Public Law

Damascus 2024 AD